

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA NATURE JURIDIQUE DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le mercredi 5 Juin 1930, à 2 heures.

PAR

Paul BELLUTEAU

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. J. BARTHÉLEMY, Professeur
LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevallier-Mirescq et C^{ie} et F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR.)

1930

**LA NATURE JURIDIQUE
DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT
DES CHUTES D'EAU**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA NATURE JURIDIQUE
DES
TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT
DES CHUTES D'EAU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le lundi 5 Juin 1930, à 2 heures.

PAR

Paul BELLUTEAU

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. J. BARTHÉLEMY, Professeur.
LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Mirescq et C^{ie} et F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR.)

1930



CHAPITRE PREMIER

PLACE ET IMPORTANCE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LE DROIT ADMINISTRATIF

- I. Place des travaux publics dans le droit administratif. —
- II. Ce que c'est qu'un travail public. —
- III. Règles applicables aux travaux publics. —
- IV. Évolution de la notion de travail public.

I. — Les travaux publics occupent une place très importante dans le droit administratif. Déjà autrefois, sous l'ancien régime, au début de la formation du domaine routier et du domaine fluvial, ils avaient été la cause de certaines obligations imposées aux individus. Au XIX^e siècle, ils prirent une importance telle que la nécessité se fit sentir d'une législation spéciale et définitive. Actuellement, d'une part, les travaux publics ont permis l'exploitation de services qui n'existaient pas auparavant : c'est ainsi que la distribution de l'énergie électrique à domicile a

élargi le domaine des travaux publics ; mais aussi, d'autre part, la jurisprudence a étendu la notion de travail public en admettant que l'existence d'un élément de travail public dans un marché ordinaire caractérise l'ensemble du contrat : ainsi le service de balayage des voies publiques a été considéré par le Conseil d'État comme une opération de travail public, par le fait qu'il coopère à l'entretien de la voirie.

En outre, on constate une tendance de l'État à reculer les limites du domaine de son activité, tendance qui se manifeste par une évolution dans le sens de l'extension de la notion de travail public.

II. — L'importance des travaux publics réside dans le fait qu'ils se présentent comme étant des travaux exécutés dans l'intérêt du public par des collectivités administratives. C'est l'intérêt du public qui entre en jeu, d'abord pour déterminer s'il y a bien lieu de procéder à l'opération préalable de l'expropriation, puis c'est pour satisfaire à des besoins du public que ces travaux sont exécutés. Toute l'importance de ces travaux ressort par comparaison avec les travaux exécutés par de simples particuliers pour leur compte personnel. Dans un cas, c'est l'intérêt collectif du public qui est en cause, dans l'autre, c'est l'intérêt personnel de l'individu. Aussi, il parut naturel de faire bénéficier de dispositions spéciales, par suite de leur ampleur et de leur but, les travaux destinés directement au public,

ou affectés à l'exploitation d'un service public. Il est manifeste que les travaux des particuliers entrepris dans un but personnel et sans aucune vue d'utilité générale ne présentent à aucun moment un caractère tel qu'ils puissent se soustraire aux règles de droit commun.

III. — Pour qu'il en soit ainsi, il faut de toute nécessité que les travaux présentent les caractères qu'on s'accorde généralement à leur reconnaître et que nous examinerons plus loin. Dans ces conditions seulement, les travaux peuvent bénéficier de règles spéciales.

Quelles sont ces règles ? Il faut distinguer les formalités préalables, l'exécution et la compétence relative aux dommages causés à la personne et à la propriété des particuliers.

Avant d'entreprendre un travail public quelques formalités sont nécessaires ; autorisation du travail, déclaration d'utilité publique s'il y a lieu, autorisation budgétaire dans certains cas. Au point de vue de l'exécution elle-même, le fait d'entreprendre un travail public donne certains privilèges dont le plus important consiste à faire tomber le droit de propriété pour permettre son exécution. Cette prérogative essentielle du travail public résulte des dispositions contenues dans la loi du 3 mai 1841 qui en réglemente l'exercice et limite son application à des cas bien définis. L'expropriation pour cause d'utilité publique est une mesure qui permet à

l'entrepreneur ou au concessionnaire de travaux publics de passer outre au droit de propriété quand la nécessité impose d'incorporer à ces travaux des biens appartenant à des particuliers.

Concurremment avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'administration ou son représentant peut imposer à la propriété des particuliers certaines servitudes dont la plus importante est la servitude d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux. L'exercice de ces servitudes est soumis à des règles strictes et ne peut avoir lieu que dans certaines conditions définies par la loi du 29 décembre 1892.

Telles sont les prérogatives essentielles reconnues à l'administration en matière de travaux publics. Elles constituent des privilèges qui ne peuvent être accordés qu'à des travaux présentant essentiellement le caractère de travaux publics. Ceci nous amène à préciser ce qu'on entend par travaux publics.

IV. — Aucune définition du travail public n'a été donnée par le législateur. C'est la doctrine et la jurisprudence qui ont précisé cette notion.

Nous avons signalé au début l'évolution qui s'est produite dans la notion de travail public, dans le sens d'une extension constante.

A l'origine, étaient considérés comme des travaux publics des « travaux exécutés dans l'intérêt des divers services publics dont l'administration est

chargée (1) ». Cette définition a été consacrée par un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 1916 (arrêt Astruc). Il s'agissait d'une promesse de concession faite à un sieur Astruc par la Ville de Paris en vue de construire près des Champs-Élysées un palais philharmonique. Le sieur Astruc porta l'affaire devant le conseil de préfecture du département de la Seine qui jugea et débouta le demandeur. Celui-ci fit appel devant le Conseil d'État et, sur les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Cornille, le tribunal décida que le conseil de préfecture avait été saisi à tort du litige parce qu'il s'agissait en réalité non pas d'un contrat relatif à l'organisation d'un service public mais à un contrat privé. Le commissaire du gouvernement disait : « Les travaux publics sont des travaux dont la cause est l'exécution d'un service public, » et plus loin « la notion de travail public qui entraîne compétence d'attribution du conseil de préfecture se rattache essentiellement à la notion de service public (2) ».

« Considérant, dit l'arrêt, que... le palais dont il s'agit n'était pas destiné à assurer un service public, ni à pourvoir à un objet d'utilité publique. »

Ainsi la jurisprudence du Conseil d'État confirme en 1916 le critérium de la notion de travail public fondée sur l'idée de service public. Nous avons vu que la doctrine l'avait précédemment admis (3) :

(1) CHRISTOPHLE, page 3.

(2) LEBON, 1916, pages 104 et 832.

(3) CHRISTOPHLE.

travail public et service public sont liés ; pas de travail public sans la notion d'un service public à exploiter.

On ne conçoit pas encore que l'intérêt du public ou de la nation soit susceptible de conférer à des travaux le caractère de travail public. Il faut que l'utilité du travail à accomplir se manifeste par la création et l'exploitation d'un service public. « Il ne suffirait pas, dans l'état actuel de la législation, que le public et même la nation tout entière eussent intérêt à une expropriation pour qu'elle pût être ordonnée (1) ».

Le propre de la notion de travail public étant l'absence d'une définition sinon jurisprudentielle, du moins légale, il était naturel qu'elle évoluât. Cette évolution tient au caractère de la jurisprudence elle-même : celle-ci, plus souple que la législation dont elle s'inspire, permettant des solutions mieux adaptées à la diversité des circonstances, devait exercer une influence sur la notion de travail public, dont l'importance se manifeste de plus en plus actuellement.

Elle n'y a pas manqué. Cela se produisit à propos de l'affaire : Commune de Monségur contre Lalanne, 10 juin 1921.

Déjà avant cet arrêt, la doctrine et la jurisprudence s'étaient par moment trouvées d'accord pour élargir la notion de travail public ; mais c'est l'arrêt com-

(1) CHRISTOPHLE, page 2.

mune de Monségur qui a consacré définitivement la jurisprudence et la doctrine.

Il s'agissait d'un accident survenu, dans l'église de Monségur, à des gamins qui, en se suspendant au bénitier, l'avaient fait basculer; le bénitier se rompit et, dans sa chute, écrasa la jambe d'un des enfants. La famille intenta une action à la commune devant le conseil de préfecture qui, après expertise, reconnut la responsabilité de la commune et condamna celle-ci au paiement d'une indemnité.

La commune porta l'affaire devant le Conseil d'État et fonda son recours sur le fait que la situation juridique des églises ayant changé depuis la loi du 9 décembre 1905, la compétence ne saurait plus être la même. Avant cette date, si les travaux effectués dans les églises étaient bien des travaux publics, relevant au point de vue des dommages des conseils de préfecture, depuis la loi de 1905, les églises ne sont plus affectées à l'exploitation d'un service public et ne peuvent, par là même, bénéficier, à l'occasion de l'exécution ou de la mauvaise exécution d'un travail, de la compétence administrative du conseil de préfecture.

A cette occasion, le Conseil d'État abandonne la théorie du travail public fondé sur le service public. Il le fait en termes exprès et rappelle des précédents dans la doctrine et dans la jurisprudence. Le fondement de la nouvelle notion de travail public est l'utilité générale. « Un travail public, c'est un travail d'utilité générale. Et l'intérêt collectif se rapproche

singulièrement de l'intérêt général, quand la collectivité visée est tellement importante qu'elle confine à la généralité; » et plus loin : « On peut donc dire, sans forcer nullement les mots, que ces travaux d'entretien des églises sont des travaux à l'usage du public, des travaux d'intérêt général, par suite, suivant la définition la plus récente, des travaux publics (1). »

Nous avons rappelé ces deux arrêts pour bien marquer la tendance à l'évolution de la notion de travail public. Dans l'arrêt Astruc, nous l'avons vu, travail public et service public sont liés. On considère comme travaux publics, des travaux effectués dans l'intérêt de l'exploitation d'un service public : puis, à la faveur des circonstances, la notion de travail public se modifie et alors qu'elle semblait vouée à l'inertie d'une définition définitive, elle recule les limites de son domaine par l'idée de l'intérêt général.

Ainsi les travaux publics justifient leur importance au double point de vue de leur tendance compréhensive et extensive.

Ils furent d'abord des travaux effectués en vue de l'exploitation d'un service public, ils sont devenus des travaux accomplis pour l'intérêt général. Par l'effet d'une jurisprudence avertie, ils ont élargi leur domaine et de nouvelles questions se sont posées.

(1) Arrêt commune de Monséguir, 10 juin 1921.

CHAPITRE II

LES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU SONT-ILS DES TRAVAUX PUBLICS ?

I. — L'évolution de la notion de travail public a permis de se demander si les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics. — II. Des opinions diverses ont été émises à ce sujet. — III. — Importance du problème. — IV. La compétence du conseil de préfecture est stipulée pour les cas prévus dans la loi du 28 Pluviôse an VIII. — V. Évolution des idées au sujet du caractère à donner aux travaux d'aménagement des chutes d'eau. — VI. La loi du 16 octobre 1919.

I. — C'est ainsi qu'on a pu être amené à se demander si les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics.

La question s'est posée au lendemain du vote de la loi du 16 octobre 1919. A ce moment en France,

dont l'économie avait été menacée par la guerre et ses conséquences financières, la nécessité se fit aussitôt sentir d'exploiter de façon rationnelle les richesses nationales.

Au premier rang de celles-ci, se trouve la force des chutes d'eau qui permet, par une production plus régulière de l'énergie électrique et facilement transmissible à longue distance, d'obvier aux inconvénients de la houille noire en France, c'est-à-dire sa rareté et, dans une certaine mesure, son prix de revient.

C'est donc dans un but économique que fut votée la loi du 16 octobre 1919, avec le souci d'une utilisation rationnelle de la force des chutes d'eau. L'intérêt de la nation exigeait que l'exploitation de l'énergie hydraulique fût soumise à des règles spéciales et placée sous le contrôle de l'administration.

II. — Cependant, si l'esprit de la loi se dégage clairement tant des travaux préparatoires que de la loi elle-même, on ne saurait en dire autant de la question de savoir si les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics.

La loi de 1919 ne contient aucune disposition définitive à ce sujet. L'impression favorable au caractère public des travaux qu'on retire de l'examen des travaux préparatoires et de la loi se heurte aux dispositions des articles 4 et 6 qui paraissent admettre la notion de travail privé. Il semble que le législateur n'ait pas voulu prendre parti pour l'une ou l'autre

formule et son hésitation a eu pour résultat de diviser la doctrine.

Certains auteurs (1) ont nié qu'il s'agît de travaux publics; d'autres (2), au contraire, ont affirmé que la notion de travail public était formelle; d'autres (3), enfin, ont estimé qu'il y avait lieu de distinguer.

III. — La question est importante. Les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont-ils des travaux privés? Sont-ils au contraire des travaux publics? La solution donnée résoud une question de compétence: si ce sont des travaux privés, la compétence est ordinaire, c'est-à-dire judiciaire; si ce sont des travaux publics, elle est d'ordre administratif.

« Il est facile de comprendre l'importance que présente la question de savoir si un travail est un travail public ou un travail privé. Les travaux publics sont soumis à des règles spéciales. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, les litiges concernant les travaux publics sont exclusivement de la compétence des tribunaux administratifs. Ces règles spéciales résultent de la nature même des travaux publics; elles sont édictées *ratione materiæ*: les parties, État, départements ou simples particuliers, ne peuvent donc, en principe, et si certaine que soit leur volonté à cet égard, rester sous l'empire du droit commun, et se soustraire par des conventions à ces

(1) HAURIU.

(2) BLAEVOET-MESTRE.

(3) PÉPY.

règles qui peuvent être invoquées en tout état de cause et que le juge doit au besoin appliquer d'office (1). »

IV. — La compétence administrative du conseil de préfecture a été établie par la loi du 28 Pluviôse an VIII ; l'article 4 dispose : « le conseil de préfecture, prononcera..... sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs et l'administration, concernant le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés ; sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient de torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

Ainsi, la compétence administrative qui a été nettement posée à propos des questions de travaux publics s'impose si les travaux d'aménagement des chutes d'eau présentent ce caractère.

Or, nous avons vu que les auteurs exposent des opinions diverses dont les divergences s'expliquent par le fait qu'elles s'appuient sur l'examen des travaux préparatoires, de la discussion devant la Chambre et de la loi elle-même.

(1) CHRISTOPHLE, *Traité des T. P.*, page 3.

V. — En 1917, une commission extra-parlementaire fut nommée, composée de représentants des intérêts en cause, de commerçants, d'industriels, de députés, dans le but d'examiner la question de la houille blanche et d'établir un avant-projet. Des discussions devant cette commission, il résulte qu'on entendait donner aux travaux effectués en vue de l'aménagement des chutes d'eau, le caractère de travaux publics : un premier projet fut élaboré dans ce sens, puis la commission modifia son point de vue.

Devant les Chambres, la discussion du projet de loi se fit dans le sens d'une assimilation de la concession de chutes d'eau à la concession de mines. Les lois minière et hydraulique furent présentées devant le Parlement à la même époque. Le rapporteur du projet, également rapporteur du projet de loi sur les mines, devait être disposé à effectuer un rapprochement. « Quoi de plus tentant d'assimiler la chute d'eau et la mine au point de vue juridique, toutes deux richesses fournies par le sol naturel, toutes deux issues de la chaleur solaire, toutes deux sources de chaleur, de lumière et de mouvement (1). »

Avant le vote de la loi, on pouvait donc raisonnablement hésiter à adopter une solution favorable, soit à la notion de travail privé ou à celle de travail public.

Les uns prétendaient qu'il n'y avait pas lieu de déroger aux règles du droit commun à l'occasion de chutes dont l'exploitation faisait valoir le patri-

(1) PÉRY. Notes sous arrêts du Conseil d'État, 2 mai 1924 et 5 avril 1925.

moine privé d'un industriel, généralement sans autre profit apparent pour la collectivité que celui d'une meilleure utilisation de l'outillage national ; d'autres mettaient en relief le caractère d'intérêt général de travaux dont l'importance se manifeste par le fait qu'ils sont appelés à mettre en valeur une richesse aujourd'hui très importante de notre économie nationale.

Mais, quoi qu'il en soit, on espérait que la loi nouvelle apporterait un terme aux discussions en déclarant nettement que les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics ou, au contraire, des travaux privés.

VI. — La loi promulguée le 16 octobre 1919 n'affirme rien. Elle continue à entretenir une atmosphère d'équivoque dont l'origine s'explique par l'incertitude des travaux de la commission extra-parlementaire et la confusion qui s'établit à la Chambre entre les concessions de chutes et les concessions de mines.

La loi ne caractérise pas la situation juridique de la force hydraulique : c'est ainsi que certains ont pu la considérer comme faisant partie du domaine public de l'État, d'autres, au contraire, du domaine privé, d'autres enfin, comme une *res communis*.

D'autre part, la loi de 1919 laisse à ceux qui l'étudient l'impression d'un compromis entre les partisans de l'individualisme et les partisans de l'interventionnisme.

Le principe est la liberté de l'exploitation par un industriel, moyennant certaines formalités et certaines conditions. L'article 1^{er} stipule : « Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État, » et l'article 2 : « Sont placées sous le régime de la concession : 1^o les entreprises qui ont pour objet principal la fourniture de l'énergie à des services publics de l'État, des départements, des communes et des établissements publics ou à des associations syndicales autorisées et dont la puissance maximum (produit de la hauteur de chute par le débit maximum de la dérivation) excède 150 kilowats ; 2^o les entreprises dont la puissance maximum excède 500 kilowatts, quel que soit leur objet principal.

» Sont placées sous le régime de l'autorisation toutes les autres entreprises. »

L'intervention est ici certaine. Elle n'apparaît pas seulement à l'occasion des formalités préalables à la constitution de l'entreprise, elle se manifeste aussi et surtout dans l'exploitation par l'obligation faite aux industriels de se conformer aux prescriptions d'un cahier des charges.

L'intervention de l'État avant et au cours de l'exploitation montre assez l'intérêt que présente la question de l'équipement des chutes d'eau. L'intérêt économique du pays est en jeu.

Reste à savoir si la notion d'intérêt économique est suffisante, alliée à celle de l'exécution du travail

pour le compte d'une personne administrative, pour donner à ce travail le caractère de travail public.

Le Conseil d'État l'a pensé. Dans un arrêt du 22 juin 1928, il constate : « 1^o que les travaux établis par le concessionnaire en vertu de la loi du 16 octobre 1919 sont destinés à faire retour à l'État en fin de concession ; 2^o que la loi crée au profit et à la charge du concessionnaire un système de droits et d'obligations destinés à assurer dans le présent et dans l'avenir le meilleur emploi de la richesse naturelle des cours d'eau dont la puissance publique concède l'usage en vue de pourvoir aux besoins de la collectivité ».

*
* *

Nous sommes ici au terme d'une évolution au début de laquelle nous avons marqué le caractère extensif de la notion de travail public.

Nous avons vu que la conception originelle de travail public était donnée par les deux éléments suivants : exécution par une personne administrative, en vue de pourvoir à l'exploitation d'un service public (arrêt Astruc, 7 avril 1916).

Peu à peu cette notion s'élargit. A l'idée de service public se substitue celle d'utilité générale : sont considérés comme travaux publics les travaux effectués pour le compte d'une personne administrative dans un but d'utilité générale (arrêt commune de Monségur, 10 juin 1921).

Enfin, on considère actuellement que l'intérêt

économique, forme de l'utilité générale, donne aux travaux exécutés pour le compte d'une personne administrative le caractère de travaux publics.

C'est ainsi qu'on admet que les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics. C'est ce que nous allons démontrer.

CHAPITRE III

RÉGIME LÉGAL DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU AVANT 1919

- I. Origine et transformations du régime légal des travaux d'aménagement des chutes d'eau. — II. Le régime du Code civil. — III. Certaines règles sont prévues qui restreignent le régime de liberté du Code civil. — IV. L'usage de l'eau pour les besoins industriels va donner naissance à une réglementation plus stricte. — V. Du régime juridique des travaux d'aménagement sous l'empire du Code civil. — VI. Les travaux effectués par le concessionnaire sur les cours d'eau sont-ils des travaux publics ou des travaux privés ?

I. — Le problème est ainsi posé et puisque nous en connaissons les données, il est utile d'étudier dès maintenant l'origine et les transformations du régime légal des travaux d'aménagement des chutes d'eau.

Cette étude permettra de se rendre compte des conditions dans lesquelles s'est effectué le développement des sociétés de production et de distribution d'énergie hydraulique. Nous verrons par quelles étapes ce développement a été marqué et sous l'influence de quelles circonstances des modifications ont été successivement apportées à l'aménagement et à l'exploitation des chutes d'eau.

Du moment qu'aucune institution, et surtout dans le domaine du droit, ne peut être considérée comme une manifestation spontanée de l'esprit et sans aucune relation avec ce qui l'a précédé, il est indispensable d'en constater les origines pour être à même de mieux en comprendre les développements et les tendances.

II. — La première conception légale du régime des sociétés se rattache au régime des eaux.

Le Code civil distingue les fleuves et les rivières navigables et flottables des cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables. Les premiers ont été classés comme dépendances du domaine public par l'article 538.

Quant aux cours d'eau non navigables ni flottables, l'article 644 du Code civil dispose à leur sujet : « Celui dont la propriété est bordée par une eau courante autre que celle qui est dépendance du domaine public, conformément à l'article 538, au titre de la distinction des biens, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés ; celui

dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de son fonds, à son cours ordinaire. »

Ainsi, la loi reconnaît au particulier dont le fonds borde une eau courante le droit de se servir de cette eau, à condition de la rendre à la sortie de l'héritage à son cours naturel. Mais le droit d'usage n'implique nullement le droit de propriété. La jurisprudence de la Cour de Cassation est formelle à ce sujet (arrêt 1^{er} avril 1890) : « Attendu que, si les cours d'eau et rivières non navigables ni flottables sont affectés, au profit des héritages qu'ils bordent ou traversent, de certains droits réels, définis par l'article 644 du Code civil dont la possession peut être la base à actions possessoires, ces mêmes cours d'eau et rivières, leurs eaux courantes et leur lit pris dans leur ensemble, et comme formant un seul tout, rentrent dans la classe des biens qui n'appartiennent à personne, sont hors du commerce (articles 714, 2226) et dont la possession ne peut ni conduire à la prescription ni donner ouverture à l'action possessoire... »

De même, la jurisprudence du Conseil d'État est constante. Un arrêt de Colomont, du 8 avril 1866, dispose « que la pente naturelle des cours d'eau même non navigables ni flottables n'était pas susceptible de propriété privée ».

Le droit d'usage ainsi entendu permet au propriétaire de la rive ou des rives du cours d'eau de

s'en prévaloir en vue de procéder à des dérivations utiles à la culture de son fonds. L'article 644 du Code civil, lorsqu'il parle de « celui dont la propriété borde une eau courante », distingue implicitement deux catégories de propriétaires riverains : ceux dont le fonds borde le cours d'eau d'un seul côté du lit et ceux dont l'héritage est traversé par l'eau courante.

La distinction est importante du fait que les deux catégories de particuliers n'ont pas les mêmes droits et ne jouissent pas des mêmes avantages. Conformément aux dispositions de l'article 644 du Code civil, « celui dont la propriété borde une eau courante... peut s'en servir à son passage... mais ne peut se permettre d'en déplacer le lit comme pourrait le faire celui dont l'héritage est traversé par le cours d'eau, à condition toutefois de le restituer à la sortie à son cours normal.

Par le fait qu'elle lui permet de se servir de l'eau, la loi autorise implicitement le propriétaire riverain à exécuter dans le cours d'eau les travaux nécessaires pour assurer l'exercice de son droit. Ainsi, le propriétaire riverain peut stabiliser les berges, les ouvrir en vue d'un facile accès à la nappe d'eau, les élever pour permettre d'établir un barrage, etc...

Telle était la situation faite par le Code civil en matière d'eau courante aux particuliers susceptibles d'en user.

Le principe était le droit à l'eau en faveur des propriétaires riverains et la faculté à eux reconnue d'en user conformément à leurs besoins. Ce régime

de liberté, s'il avait l'avantage théorique de consacrer le respect de la propriété à l'égard des riverains, confinait à l'anarchie économique, en permettant à tous les propriétaires intéressés de barrer le cours d'eau et en supprimant la possibilité d'une action d'ensemble orientée dans le sens de l'intérêt général.

III. — Cependant, même sous l'empire des dispositions du Code civil, il est prévu certaines atténuations au principe de la liberté d'usage des eaux courantes et la loi confère à l'administration certains pouvoirs de réglementation.

D'abord, au point de vue général, le législateur de 1790 — loi des 12-20 août 1790 — donne à l'administration le droit de diriger autant qu'il est possible toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité générale. Ainsi, dès cette époque, on commence à se rendre compte de l'importance économique des cours d'eau, entendue au point de vue agricole, et des mesures sont prises pour permettre à l'administration d'orienter l'usage de l'eau courante vers l'intérêt général du pays.

Mais aussi, les dispositions de l'article 644 du Code civil qui permettent au riverain d'user de l'eau qui bordera sa propriété et même d'exécuter, dans le lit, les travaux nécessaires à l'exercice de ce droit, sont tempérées par le fait que ces travaux doivent être :

- 1^o Régulièrement autorisés par l'administration ;
- 2^o Contenus dans les limites déterminées par les règlements généraux sur la police ou la répartition

des eaux et satisfaire aux prescriptions de ces règlements.

3^o Respecter les droits des autres riverains et ne point leur causer un injuste dommage (1).

Ces mesures s'expliquent si l'on pense que l'eau est un facteur de prospérité pour un pays et qu'une politique de l'eau bien comprise peut amener des résultats remarquables au point de vue de l'économie nationale.

Le législateur de cette époque n'a en vue que l'agriculture, n'importe; même dans ce domaine, il ne peut pas négliger les résultats. L'irrigation devient nécessaire pour accroître une récolte compromise.

C'est dans ce but que l'administration est appelée à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder l'intérêt de la nation. Par des règlements généraux et des mesures individuelles, l'autorité administrative prévient les dommages qui peuvent être causés aux tiers, prend des mesures contre le gaspillage, pour la salubrité publique.

IV. — Peu à peu, l'importance des usages industriels de l'eau se manifeste; l'emploi de l'eau courante comme énergie, d'abord sur place, puis à domicile par les transports à haute tension, va permettre à l'administration de généraliser le principe d'une réglementation de plus en plus stricte.

« Aussi a-t-il (le législateur) eu soin de conférer

(1) PICARD, *Traité des Eaux*.

à l'autorité administrative, organe de la collectivité des citoyens, des pouvoirs de police, de haute tutelle et de surintendance; la mission dont est investie l'administration n'a rien d'inconciliable avec les droits des riverains à l'usage des eaux qui bordent ou traversent leurs fonds. En effet, les cours d'eau non navigables ni flottables sont choses communes; comme tels, ils doivent être placés sous un régime qui sauvegarde avant tout les intérêts de la communauté, qui ne laisse point dégénérer les facultés d'usage instituées au profit des particuliers en une source de danger ou de ruine pour le public, qui ne subordonne pas les avantages généraux du pays à des intérêts purement privés. Du reste, il n'est point de droit si absolu que l'exercice n'en soit soumis à certaines règles de police; la loi a donc pu, en reconnaissant aux riverains des facultés d'usage, édicter les dispositions restrictives commandées par l'utilité ou les nécessités générales et en mettre l'appréciation sous la garde de l'autorité administrative (1). »

V. — Soumis au régime du Code civil, celui qui a l'intention d'équiper une chute et de faire des travaux dans ce but, doit demander à l'administration compétente le droit d'agir. En vertu de la permission qu'on lui accorde, le particulier va pouvoir exercer le droit que lui reconnaît officiellement l'administration de se servir de l'eau et d'établir les travaux nécessaires à cet usage.

(1) PICARD, *Traité des Eaux*.

La nature de la permission varie selon que le particulier a en vue un cours d'eau navigable et flottable, ou un cours d'eau non navigable ni flottable. Dans le premier cas, il s'agit d'une eau courante qui appartient à l'administration ; le particulier qui veut se servir de cette eau demande la permission d'user d'un bien dont il n'a pas la propriété, et qui rentre dans le domaine public de l'État.

C'est donc bien là une permission, au sens normal du mot, c'est-à-dire un titre qui permet d'employer pour soi-même quelque chose qui appartient à autrui.

Au contraire, il faut bien reconnaître la différence qui existe entre la permission ainsi comprise et celle qui intervient au sujet des cours d'eau non navigables ni flottables. Dans ce domaine, il apparaît du moins singulier que le propriétaire riverain se trouve dans l'obligation de demander la permission d'user de quelque chose qui lui appartient.

Cela s'explique par le fait qu'il existe entre les deux permissions une différence de nature. Demander une permission à propos d'un cours d'eau navigable et flottable est un fait normal qui constitue une opération administrative par le jeu de laquelle la propriété d'un bien faisant partie du domaine public va se trouver démembrée au profit d'un particulier qui en aura l'usage. Au contraire, le fait de demander à l'administration la permission de se servir d'un bien, à propos duquel la loi a reconnu le droit d'usage, procède d'une origine spéciale qui lui donne le carac-

tère d'une autorisation de police. D'ailleurs, si le fait de demander une permission à l'occasion d'un bien qui appartient à l'administration apparaît normal, il n'est pas non plus singulier de la part du propriétaire de demander la permission d'équiper l'eau courante qui borde sa propriété, quoique la nature de cette eau lui confère le droit d'en user. Il y a en effet des précédents, les dispositions spéciales relatives aux établissements dangereux et insalubres rappellent cette façon d'agir.

VI. — Et alors la question se pose de savoir quelle est la nature des travaux effectués par le permissionnaire sur les cours d'eau envisagés : sont-ils des travaux publics ou des travaux privés ?

Il faut distinguer : s'il s'agit d'eau courante non navigable ni flottable, il n'y a aucune difficulté à attribuer aux travaux, effectués dans le lit, le caractère de travaux privés. Sans doute, ils doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée par le préfet, mais cette permission ne présente aucunement le caractère d'une mesure administrative.

L'article 11 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux dispose : « Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau à un moulin ou à une usine ne peut être entrepris dans un cours d'eau non navigable et non flottable sans l'autorisation de l'administration. »

Article 12. — Les préfets statuent après enquête sur les demandes ayant pour objet :

1^o L'établissement d'ouvrages intéressant le régime ou le mode d'écoulement des eaux ;

2^o La régularisation de l'existence des usines et ouvrages établis sans permission et n'ayant pas de titre légal ;

3^o La révocation ou la modification des permissions précédemment accordées.

Article 14. — Les permissions peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit enfin dans le cas de la réglementation générale prévue par l'article 9.

Ainsi la permission octroyée par l'administration apparaît comme une mesure de police prise en vue de sauvegarder l'intérêt général du point de vue de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations. C'est d'ailleurs conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 8 avril 1898, que l'administration exerce le droit d'accorder ou de refuser la permission.

Article 8. — L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non navigables et non flottables.

Article 9. — Les décrets rendus après enquête dans la forme des règlements d'administration publique fixent, s'il y a lieu, le régime général des cours d'eau de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis.

Considérée de ce point de vue l'autorisation administrative ne créait aucun droit particulier en faveur du propriétaire riverain, mais elle lui donnait officiellement la faculté de faire valoir le droit qu'il tenait déjà de l'article 644 du Code civil en constatant que les dispositions relatives à la salubrité et à la sécurité publiques étaient sauvegardées.

D'après les règles du Code civil, article 644 : « Celui dont la propriété borde une eau courante peut s'en servir à son passage. » Il ne peut s'agir, pour le propriétaire riverain, de solliciter l'exercice d'un droit que la loi lui confère, il est propriétaire riverain, il a le droit d'usage de l'eau courante, sous certaines conditions de police et de sécurité pour les tiers ; dès lors que ces conditions sont remplies, l'administration constate le fait et le propriétaire jouit de l'usage de son droit.

Les travaux effectués dans ces conditions par un propriétaire riverain dans le lit des cours d'eau non navigables ni flottables ont, à n'en pas douter, le caractère de travaux privés.

La question était plus délicate pour déterminer, avant 1919, la nature des travaux établis par un particulier dans le cours des eaux navigables et flottables,

Il existait des arguments en faveur du caractère public de pareils travaux. Certains auteurs s'appuyaient sur les données suivantes : d'abord la nature de l'autorisation accordée par l'administration n'était pas la même en matière de cours d'eau navigables et flottables et en matière de cours d'eau non navi-

gables ni flottables. Ces derniers, nous l'avons vu, sont grevés par la loi d'un droit d'usage au profit du riverain, les cours d'eau navigables et flottables appartiennent à l'État, conformément aux dispositions du Code civil et à l'article 36 de la loi du 8 avril 1898 qui dispose : « Les fleuves et les rivières navigables ou flottables aux bateaux, trains ou radeaux, font partie du domaine public depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure. »

Les particuliers qui veulent équiper une chute d'eau sur un cours d'eau navigable et flottable se trouvent en présence d'une chose qui ne leur appartient pas, d'une propriété qui relève du domaine public. Aucun droit d'usage ne leur est reconnu par le législateur et l'article 40 de la loi du 8 avril 1898 dispose : « Aucun travail ne peut être exécuté et aucune prise d'eau ne peut être pratiquée dans les fleuves et rivières navigables ou flottables sans l'autorisation de l'administration. »

En effet, l'État jouit sur les rivières navigables et flottables d'un double droit de propriété : il est propriétaire du lit et propriétaire des eaux.

Cette qualité de propriétaire des cours d'eau navigables et flottables, l'État la tire de la loi ; le législateur reconnaît en termes exprès le droit de propriété de l'État et impose aux particuliers l'obligation de demander des autorisations quand ils ont l'intention de se servir de l'eau prise dans les cours d'eau navigables et flottables.

L'octroi de semblables permissions, qui constituent des opérations administratives et non plus simplement des mesures de police, a pu faire croire que la nature de ces permissions, alliée au fait que des travaux sont entrepris sur le domaine public, donnait à ces travaux leur véritable caractère, c'est-à-dire de travaux publics.

Est-il possible, en l'état actuel de la jurisprudence, de s'appuyer sur des conclusions permettant de supposer que la notion de travail public soit liée à celle du domaine public. Il ne le semble pas. Par des arrêts célèbres, la jurisprudence du Conseil d'État a évolué et il n'est plus permis de penser que ces deux notions puissent se recouvrir. D'autres éléments sont nécessaires pour fonder aujourd'hui la notion de travail public. Cela ressort nettement des conclusions du commissaire du gouvernement dans un arrêt célèbre, arrêt commune de Monségur, 10 juin 1921 :

« En troisième lieu, faut-il que le travail, pour devenir travail public, soit exécuté sur une portion du domaine public ? On avait songé à adopter l'affirmative. Cette opinion est aujourd'hui abandonnée. M. Aucoc la rejetait dès 1888. A cette époque, on considérait les bâtiments administratifs comme ne faisant pas partie du domaine public, au sens propre du mot, et cependant les travaux effectués à ces bâtiments étaient bien des travaux publics. La loi du 4 avril 1882 sur la restauration des terrains en montagne a considéré les travaux dont il s'agit comme des travaux publics. Et cependant le domaine

public n'a rien à voir en de tels travaux. Nous avons vu que, par un arrêt déjà ancien, le Conseil d'État avait considéré comme travaux publics des travaux effectués sur des chemins forestiers reliant deux voies de communication faisant partie de la voirie. Le Conseil d'État a reconnu, d'autre part, le caractère de travaux publics à des travaux exécutés par les soins d'une commune pour approprier aux besoins du service de la gendarmerie un immeuble appartenant à une commune, bien que cet immeuble fût partie du domaine privé de la commune et ne fût affecté à aucun service communal. Enfin, ne voyons-nous pas souvent le Conseil d'État statuer sur des dommages causés par des conduites d'eau et de gaz reliant ces canalisations publiques aux conduites privées alors même que le dommage est produit à un endroit où la conduite en cause se trouve sur le domaine du particulier lui-même.

» Or, de ce qui précède, il résulte que le caractère de travail public dépend, comme l'a dit la Cour de Cassation dans un arrêt du 1^{er} décembre 1902, de l'objet des travaux. Et la Cour d'Appel d'Agen, développant la formule, a déclaré à bon droit, dans un arrêt du 8 juin 1909, qu'un travail public se caractérise tant par son exécution pour le compte de l'État ou d'une personne morale assimilée à l'État que par sa destination d'utilité générale. »

Et le commissaire du gouvernement ajoute : « Si nous condons la doctrine et la jurisprudence, cette dernière définition nous a paru en être le reflet

parfait : un travail public est un travail d'utilité générale, et l'intérêt collectif se rapproche singulièrement de l'intérêt général, quand la collectivité visée est tellement importante qu'elle confine à la généralité. »

Ainsi, la doctrine selon laquelle la notion de travail public est déterminée par le fait que le travail est seulement entrepris sur une portion du domaine public est loin d'être concluante. Il n'est pas possible, en l'état actuel de la jurisprudence, de fonder la notion de travail public sur celle du domaine public. D'autres qualités sont nécessaires ; un travail public se caractérise tant par son exécution pour le compte de l'État ou d'une personne morale assimilée à l'État que par sa « destination d'utilité générale, d'utilité collective ».

Il ne fait pas de doute que les travaux effectués par un individu ayant obtenu la permission de l'administration, sur le lit de cours d'eau navigables et flottables, s'ils ont été établis sur une portion du domaine public, ne l'ont pas été pour le compte de l'État ou d'une personne morale assimilée à l'État, ni en vue de l'utilité générale ou de l'utilité collective.

Ce ne sont donc pas des travaux publics, ce sont des travaux effectués par un simple particulier pour son compte personnel, dans les conditions sinon dans les formes du droit privé.

S'ils étaient en effet des travaux publics, la notion d'utilité générale ou d'utilité collective se dégagerait

du fait de certaines mesures prises par l'État, en faveur de la collectivité qu'il représente.

Rien de tout cela n'apparaît dans l'exécution de ces travaux et dans l'exploitation. Aucune arrière-pensée d'utilité générale n'a incité les pouvoirs publics à poser des limites à l'activité du permissionnaire. Aucune mesure restrictive n'a été prise aux dépens de sa liberté d'action pour réserver les droits de la nation à l'usage d'une certaine partie de la force créée. Aucune immixtion ne se produit de la part de l'administration au cours de l'exploitation, le permissionnaire use à son gré de la force qu'il a créée : il s'en sert pour les besoins de son exploitation.

Sous le régime des autorisations, la situation était donc celle que nous venons d'examiner. Les travaux effectués par le permissionnaire sur les cours d'eau non navigables ni flottables comme sur les cours d'eau navigables et flottables étaient des travaux privés.

« Nous dirons, pour terminer cette étude, que sur les cours d'eau non domaniaux l'usinier était propriétaire de son installation tout comme il l'était d'une centrale thermique ; sur les cours d'eau non domaniaux, l'usinier n'était ni mieux ni plus mal partagé que tous les autres occupants du domaine public fluvial. »

CHAPITRE IV

AUTRE RÉGIME : LES CONCESSIONS AU TYPE BEAUMONT-MONTEUX

I. Des réactions se produisent contre le régime de liberté du Code civil. — II. Initiative du ministre des Travaux publics. M. Sembat concède l'usine de Beaumont-Monteux, le 25 octobre 1914. — III. Intérêt de l'initiative du ministère des Travaux publics.

I. — Les inconvénients d'un régime de liberté privée dans le domaine de l'énergie hydraulique dont l'utilisation industrielle allait développer l'importance devenaient sensibles.

La nécessité imposait de soustraire à l'entrepreneur privé le contrôle absolu de l'exploitation des chutes d'eau. Des réactions se précisèrent contre la situation des exploitants.

Les reproches adressés à ce régime procédaient d'un certain ordre d'idées : on craignait qu'il n'aboutît à une fragmentation d'établissements secondaires susceptibles par leur création de dresser les uns à l'égard des autres des intérêts faits pour être conciliés. On pouvait craindre aussi qu'un pareil régime ne conduisît à une déperdition de forces au détriment de l'intérêt général par le fait d'une dispersion d'éléments qu'il était nécessaire d'unir. Enfin, il paraissait contraire à l'intérêt économique de la nation, en présence d'établissements puissants, de laisser l'initiative privée diriger et contrôler des entreprises de nature à jouer en France, étant donné les circonstances dans lesquelles se trouvait notre pays, un rôle économique de premier plan.

II. — Sous l'influence de ces idées, l'opinion se montrait favorable à une transformation du régime légal des travaux d'aménagement des chutes d'eau. Déjà les administrations centrales des ministères rédigeaient des projets de lois dans le sens d'une extension législative de la notion de travail public dans ce domaine. Aucun texte n'ayant abouti, le ministre des Travaux publics, M. M. Sembat, prit l'initiative, à la fin de l'année 1914, de proposer à la signature du Président de la République un projet d'octroi de concession à une importante usine électrique sur la Basse Isère. La concession de Beaumont-Monteux, effectuée en vertu des pouvoirs tirés de la loi du 27 juillet 1870, prenait une importance

considérable dans les annales de l'énergie hydraulique. On sait que, première en date, elle devenait le type sur lequel devaient se modeler les concessions qui furent octroyées par la suite sur d'autres chutes : le Drac, la Brillane, le Largue, Chancy-Pougny, Pont-d'Ain, la Haye-Descartes, Sisteron.

Le ministère des Travaux publics appuyait son initiative sur un texte de loi du 27 juillet 1870, dont l'article 1^{er} dispose : « Tous grands travaux publics, routes impériales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et docks entrepris par l'État ou par des compagnies particulières avec ou sans péages, avec ou sans subsides du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être autorisés qu'après une loi rendue après enquête administrative. Un décret impérial, rendu en la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une enquête, pourra autoriser l'exécution des canaux, des chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications des routes impériales, des ponts et tous autres travaux de moindre importance. »

En présence de l'inaction du Parlement, ce texte allait prendre une importance capitale du fait de son application dans un domaine où commençait à se faire sentir la nécessité d'une intervention de l'administration.

III. — L'initiative du ministère des Travaux publics est intéressante à plusieurs points de vue : d'abord, elle fait la preuve de l'intelligence d'un homme qui, loin de s'arrêter aux difficultés qu'il rencontre et sans se tenir à l'interprétation stricte d'un texte qui ne prévoit pas entièrement la question, puise dans ce texte même la raison d'agir ; enfin, il est curieux de constater que le texte de la loi du 27 juillet 1870, revivifié dans son esprit par une doctrine nouvelle, allait être le point de départ d'un régime inspiré par les circonstances extraordinaires au milieu desquelles se débattait le pays.

A ce moment, en effet, la guerre qui privait la France de ses bras, la dépossédait de ses mines par l'invasion. Il en résultait une diminution de la production de charbon, déjà handicapée par une consommation supérieure. On entrevoyait, par l'établissement d'un régime bien compris d'exploitations des chutes d'eau, la possibilité de remédier à une situation précaire.

Voici les termes du rapport que le ministre des Travaux publics adressait à cette occasion au Président de la République à la date du 25 octobre 1914 : « En présence du développement de l'industrie de l'énergie électrique, l'administration des travaux publics s'est demandé s'il n'y avait pas lieu, pour les usines destinées non pas à fournir de l'énergie à une fabrique privée mais à assurer le fonctionnement des services publics, de faire application de la législation sur les concessions de travaux publics aux

lieu et place de celle qui règle les permissions de prise d'eau, cette dernière devant rester la seule applicable aux usines d'intérêt privé jusqu'au jour où une loi spéciale, déjà discutée devant le Parlement, en ait décidé autrement. Cette solution, longuement étudiée et discutée, a été entièrement adoptée par le Conseil d'État. »

Ainsi prenait corps une formule entièrement nouvelle due à l'importance prise par le développement de l'utilisation industrielle de l'énergie hydraulique. On commence à prévoir le rôle que l'emploi rationnel d'une semblable énergie peut jouer dans l'économie nationale. On est en présence d'une force qui peut suppléer, dans une certaine mesure, à la diminution de la production française de charbon et à la difficulté d'approvisionnement en période troublée. « L'usine qu'il s'agit d'établir sur la Basse Isère, » continue le ministre des Travaux publics, « sera placée sous le régime des concessions de travaux publics, elle sera établie par le concessionnaire pour le compte de l'État, elle fera partie du domaine public national, le concessionnaire n'est plus le propriétaire de l'usine, il n'en est que le gérant, il est le préposé de l'État. »

Les termes employés dans la déclaration que nous venons de citer sont précis et ne laissent planer aucun doute sur la nature de la concession de Beaumont-Monteux, comme sur la nature des travaux entrepris par le concessionnaire de la chute. On se trouve en présence d'une concession de travaux

publics analogue en tous points aux concessions ordinaires de travaux publics et les travaux effectués par le concessionnaire sont des travaux publics.

La déclaration appuie sur les expressions qui dénoncent la nature de l'opération. « Elle (l'usine) sera établie par le concessionnaire pour le compte de l'État, elle fera partie du domaine public national »; et plus loin : « Le concessionnaire n'est plus le propriétaire de l'usine, il n'en est que le gérant, il est le préposé de l'État. »

Nous sommes dans le domaine de la concession de travaux publics. L'industriel, à qui un acte administratif a permis d'installer des bâtiments à proximité des chutes d'eau, d'établir dans le lit du torrent tous travaux nécessités par la production de l'énergie et son utilisation, prend vis-à-vis de l'administration la position d'un concessionnaire ordinaire.

Ici, l'administration n'intervient plus seulement à titre d'autorité de police dans le but de sauvegarder vis-à-vis des autres usagers les droits de chacun, elle intervient désormais dans le sens de l'intérêt de la nation. Cette évolution se manifeste d'une façon très sensible par les déclarations du ministre des Travaux publics : « Le concessionnaire n'est plus le propriétaire de l'usine, il n'en est que le gérant, il est le préposé de l'État. »

Ainsi une transformation s'opère dans le droit de l'industriel appelé à produire de l'énergie. Nous avons vu que, sous l'empire des dispositions du Code civil, on avait considéré le droit de l'usinier comme un véri-

table droit de propriété, qu'il s'agisse de rivières non navigables ni flottables ou même de rivières navigables et flottables. Désormais ce droit, analogue au droit de propriété, se transforme en un droit d'une nature spéciale qui tire son origine non plus du droit privé, mais du droit public. Le droit du nouveau concessionnaire se distingue du droit de propriété par le fait qu'il aboutit à un démembrement de la propriété au profit de l'administration et au détriment du concessionnaire. C'est une situation qui rappelle la division moyenageuse du domaine éminent et du domaine utile, chaque propriété étant grevée d'un double droit au profit du propriétaire et au détriment du possesseur.

Le droit du concessionnaire se présente comme un droit de propriété mutilé : certains avantages, certaines prérogatives sont enlevés au concessionnaire au profit de l'administration qui concède. L'usage de l'eau comportant sa transformation en énergie électrique n'est plus un droit à l'avantage du propriétaire, mais un droit qui fait partie du domaine juridique de l'administration et que celle-ci délègue à l'industriel qui lui paraît assurer les conditions les plus favorables à la production et à l'utilisation de l'énergie dans le sens d'une application à l'utilité générale.

Mais, en outre, l'administration douée d'un pouvoir discrétionnaire pour l'attribution de la chute impose à celui qu'elle a choisi comme le plus apte à remplir la fonction que le pays attend de lui cer-

taines conditions et certaines charges qui porteront atteinte à l'intégrité de son droit.

La situation du concessionnaire est celle que nous révèle l'étude des articles des décrets relatifs aux concessions du type Beaumont-Monteux. Ces décrets sont importants parce qu'ils posent les fondements et déterminent les principes sur lesquels on va s'appuyer pour concéder les chutes d'eau à des particuliers. Il s'agit d'un régime nouveau dont l'application peut avoir dans ce domaine des conséquences graves au point de vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi produite et toutes garanties devront être prises pour assurer aux concessionnaires un minimum de liberté ne paralysant pas leur action.

Ainsi la difficulté était de concilier deux principes d'action opposés : diriger par certaines obligations l'initiative privée dans le sens de l'intérêt général, assurer au concessionnaire assez de liberté pour ne pas lui enlever le stimulant nécessaire à la production.

L'opposition de ces tendances se manifeste à l'examen du cahier des charges des concessions du type Beaumont-Monteux. Prenons l'exemple de la concession d'une chute d'eau sur le Drac inférieur, concession réglementée par le décret du 11 avril 1916.

L'article 1^{er} du cahier des charges dispose : « La concession à laquelle s'applique le présent cahier des charges a pour objet l'établissement et l'exploitation en vue de la production et de la vente de l'énergie de l'usine et des ouvrages hydrauliques sur le

Drac inférieur autorisés et déclarés d'utilité publique par décret du 11 avril 1916. Le barrage sera situé sur les communes de Claix et de Pont-de-Claix, l'usine et le canal de suite sur la commune de Grenoble, département de l'Isère. »

Nous avons vu que les concessions du type Beaumont-Monteux sont des concessions de travaux publics.

Quels arguments fait-on valoir généralement pour confirmer cette opinion ?

Avant de prendre position, il est indispensable de poser les éléments du problème. C'est ainsi que nous nous demanderons à quelles conditions répondent ces concessions de travaux publics, puis nous examinerons les caractéristiques de la concession du type Beaumont-Monteux et si ses caractères la rapprochent ou l'éloignent de la concession de travaux publics.

CHAPITRE V

LES CONCESSIONS DU TYPE BEAUMONT-MONTEUX SONT DES CONCESSIONS DE TRAVAUX PUBLICS

- I. Ce que c'est que le contrat de concession. — II. A la base des concessions de Beaumont-Monteux, il y a un contrat. — III. Les travaux doivent faire retour à l'État en fin de concession. — IV. L'acte de concession prévoit en faveur du concessionnaire un mode de rémunération spécial à faire valoir sur les usagers du service public. — V. Il y a régime public toutes les fois que des dispositions exorbitantes du droit commun ont été stipulées et lorsqu'un particulier est associé d'une façon extrêmement étroite au fonctionnement d'un service. — VI. Les concessions du type Beaumont-Monteux sont bien des concessions de travaux publics.

I. — « La concession est le contrat par lequel une personne ou une compagnie traite avec une adminis-

tration, État, département, commune, etc... Elle se charge de construire pour le compte de cette administration un ouvrage public ; elle s'oblige à exploiter un service, grâce à cet ouvrage, et enfin elle se rémunère en percevant sur les usagers de ce service des taxes qui sont arrêtées *ne varietur* par des actes administratifs (1). »

Ainsi la concession de travaux publics présente les deux caractéristiques suivantes : 1^o « d'être un contrat par lequel une personne, ou d'habitude une société, se charge pour le compte de l'administration d'aménager un ouvrage » (2) et 2^o d'offrir au concessionnaire un mode de rémunération spécial à faire valoir sur les usagers du service public, géré par lui, pour l'administration.

Il s'agit de déterminer si les concessions du type Beaumont-Monteux présentent ces caractères. Nous étudierons les dispositions du cahier des charges de la concession du Drac inférieur et nous déduirons de cet examen la nature de ces concessions.

D'abord, existe-t-il, à la base de ces concessions un contrat par lequel une personne ou une société se charge pour le compte de l'administration d'aménager un ouvrage ?

II. — L'existence d'un contrat apparaît sans nul doute si l'on constate que l'acte de concession intervient après une convention passée entre le ministre

(1) M. MESTRE, *Cours de contentieux administratif*, 1928-29, page 6.

(2) M. MESTRE, *Cours de contentieux administratif*, 1928-29, page 5.

des Travaux publics et la société qui se propose d'exploiter la force produite par la chute. Il s'agit d'une convention intervenant après enquêtes administratives, consultations de groupements intéressés, d'intérêts en cause. La discussion des clauses de la convention se fait dans le cadre des dispositions du cahier des charges-type et aboutit à la rédaction d'un cahier des charges spécial et à la publication de l'acte de concession.

III. — Si à la base de l'opération de concession on trouve l'existence d'un contrat, il appert que cette manifestation de volontés concordantes est dirigée dans le sens d'une affectation future, des travaux effectués par le concessionnaire, à l'administration. Cette observation résulte de l'interprétation de l'article 20 et des articles suivants ainsi conçus :

« La présente concession prendra fin le 31 décembre de la 70^e année comptée à partir du 1^{er} janvier suivant la date de l'acte de concession. »

Article 21. — A l'époque fixée par l'expiration de la concession, l'État sera subrogé aux droits du concessionnaire.

Article 22. — A toute époque, l'État aura le droit de racheter la concession.

C'est ainsi qu'on peut reconnaître aux concessions du type Beaumont-Montoux le caractère d'un contrat en vertu duquel des travaux effectués par le concessionnaire sont destinés, moyennant

certaines conditions, à devenir la propriété de l'administration.

Il reste à déterminer un autre élément pour caractériser la concession de travail public et pour reconnaître au profit des concessions du type Beaumont-Monteux l'extension de la notion de travail public.

VI. — Nous avons dit qu'en deuxième lieu la concession de travail public devait offrir au concessionnaire un mode de rémunération spécial à faire valoir sur les usagers du service public géré par lui pour l'administration. Cet élément existe-t-il dans les concessions du type Beaumont-Monteux ?

L'examen du même cahier des charges nous le révèle par les dispositions contenues dans l'article 14 : « Les prix auxquels le concessionnaire est autorisé à vendre l'énergie ne peuvent dépasser le maximum suivant pour le courant pris à l'usine et à la tension résultant de son régime : 8 centimes le kilowatt-heure avec minimum de 135 francs par an et maximum de 250 francs par an pour chaque kilowatt de puissance instantanée demandée. »

La perception d'une taxe déterminée par un acte administratif, jointe au fait que les travaux effectués par le concessionnaire le sont en vue d'une affectation ultérieure au domaine de l'administration, sont des concessions du type Beaumont-Monteux, des concessions de travaux publics.

A ces deux éléments essentiels pour la détermination du caractère des concessions envisagées, on

pourrait en ajouter certains autres desquels résulte la confirmation de l'existence d'un régime public à leur profit.

V. — Le régime public se distingue du régime privé par la stipulation dans le contrat de dispositions exorbitantes du droit commun. Dans les concessions du type Beaumont-Monteux il est aisé de rencontrer dans la convention des clauses spéciales desquelles il appert que nous sommes en présence d'un régime public.

Ainsi le cahier des charges donne à l'administration le droit de racheter la concession, article 22 : « A toute époque l'État aura le droit de racheter la concession. » D'autre part, l'acte de concession impose certaines obligations au concessionnaire. Parmi celles-ci, il y a l'obligation d'assurer le service d'une façon continuelle, ce qu'on appelle le principe de la continuité du service, puis l'obligation de fournir le courant à tout requérant, article 26 : « Le concessionnaire sera tenu dans le délai d'un mois, à partir de la demande qui lui en aura été faite, de fournir l'énergie électrique dans les conditions prévues au présent cahier, à toute personne qui demandera à contracter un abonnement pour une durée d'au moins cinq ans. »

D'autres articles prévoient à la charge du concessionnaire des obligations spéciales, article 7 : « Les projets des ouvrages constituant des dépendances immobilières de la concession seront approuvés

par le ministre des Travaux publics. Les projets des ouvrages accessoires et les projets de détail seront approuvés par le préfet de l'Isère. »

En outre, il y a régime public toutes les fois qu'un particulier est associé d'une façon extrêmement étroite au fonctionnement d'un service déterminé. Telle est la solution donnée par un arrêt du Conseil d'État du 31 juillet 1921 (1). Le commissaire du gouvernement s'exprimait en ces termes: « Il ne suffit pas que la fourniture soit utilisée pour un service public, il faut en outre que ce contrat, par lui-même, par sa nature propre, par sa force et par sa contexture soit un contrat administratif. » Plus loin: « Les caractères du contrat administratif sont assez délicats à préciser; cependant, en nous référant à nos plus anciennes décisions on peut dire que le contrat administratif est celui qui crée et organise un contact entre le cocontractant et le service dans l'intérêt duquel a été passé le contrat. Il faut, pour qu'un marché de cette nature soit un contrat administratif, qu'il établisse des rapports précis et constants du fournisseur ou de ses agents, soit avec la commune, soit avec le public, il tend à associer le fournisseur à la gestion du service. »

Dans quel domaine serait-il possible de trouver, mieux que dans celui de la transformation de l'énergie hydraulique en énergie électrique, une collaboration intime de l'administration et du concessionnaire ?

(1) LEBON, page 912.

Dans les différentes phases de la constitution, de l'installation, de l'exécution et de l'exploitation, on retrouve le même esprit de collaboration. Collaboration d'abord, quand l'administration et le futur concessionnaire s'entendent préalablement à toute exploitation pour fournir les clauses du contrat qui les unira, collaboration ensuite quand le concessionnaire emprunte à l'administration les pouvoirs discrétionnaires qu'elle tient de son existence pour faire tomber le droit de propriété des riverains, collaboration enfin par le fait que le concessionnaire, en échange des services à lui rendus par l'administration, lui reconnaît au cours de l'exploitation un droit de regard sur la marche de ses affaires, collaboration surtout dès le moment où, pour se payer des droits concédés, l'administration stipule le paiement de certaines sommes, les unes fixes, les autres proportionnelles au nombre de kilowatts-heure vendus.

Article 28. — A partir du recolement des ouvrages et au plus tard à l'expiration du délai fixé à l'article 8 pour l'achèvement des travaux, le concessionnaire versera chaque année à la caisse du receveur des domaines de la situation des lieux, une redevance composée des deux éléments suivants :

« 1^o Une somme fixe de 3.500 francs payée par trimestre et d'avance (875 francs au début de chaque trimestre) à partir du 1^{er} janvier sus-indiqué).

» 2^o Une somme proportionnelle au nombre de kilowatts-heure vendus. Le montant en sera fixé chaque année d'après la quantité totale d'énergie

produite l'année précédente mesurée au tableau de départ de l'usine génératrice ; il sera égal en francs au 3/10.000 du nombre de kilowatts-heure enregistrés. »

VI. — Ainsi, des observations que nous venons de présenter il résulte que les arguments sont nombreux en faveur du caractère de travail public présenté par les concessions du type Beaumont-Monteux.

Échafaudées sur un acte administratif qui prévoit le retour à l'État des travaux entrepris par le concessionnaire et qui envisage une rémunération spéciale tarifée au cours de l'exploitation par un organe de contrôle, rémunération à percevoir sur les usagers, ces concessions s'accompagnent de clauses exorbitantes du droit commun donnant naissance à un régime de droit public caractérisé. Ce sont des concessions de travaux publics.

On s'accorde généralement à leur reconnaître ce caractère et la jurisprudence du Conseil d'État a confirmé cette opinion dans un arrêt du 8 mai 1924, que nous aurons l'occasion de retrouver.

Fidèle aux principes qu'il avait posés, le ministre des Travaux publics continuait à octroyer des concessions en vertu de la loi du 27 juillet 1870 : Brillance, 6 avril 1917 ; Chancy-Pougny, 20 mars 1918 ; Sisteron 4 septembre 1919.

Dans l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de décret soumis à la signature du Président de la République, M. M. Sembat ajoutait : « La for-

mule qui a été adoptée paraît devoir répondre aux diverses préoccupations des parties en présence. Elle permet de régler à des intervalles réguliers, au cours de la concession, la part légitime de l'État dans les bénéfices, avec un minimum de contrôle tout en assurant par le jeu éventuel de la clause de rachat la sincérité des comptes. D'un commun accord, les représentants de l'État et des demandeurs en concession ont reconnu que cette formule était appelée à régler d'une façon équitable les rapports financiers des deux parties, en évitant presque toutes les difficultés qui avaient été rencontrées dans l'élaboration du cahier des charges. » Et M. Sembat concluait par ces mots : « On peut donc espérer que l'espèce actuelle constituera une première application d'un régime nouveau susceptible d'un important développement. »

CHAPITRE VI

I. L'établissement d'un régime juridique applicable aux concessions d'énergie hydraulique s'impose et une Commission extra-parlementaire est nommée en 1917. — II. La Commission préconise en dernier lieu l'assimilation de la concession de chute à la concession de mine. — III. Devant la Chambre, le projet de loi donne lieu à des discussions d'où ressort l'intention d'assimiler la concession de chute à la concession de mine. — IV. Les ressemblances qui rapprochent la concession de chute de la concession de mine. — V. Une différence essentielle sépare les deux concessions : la concession de mine est un acte d'autorité, la concession de chute un contrat. — VI. Au point de vue de l'objet sur lequel les deux genres de concessions portent, il existe entre elles une différence essentielle. — VII. L'étude comparée des concessions de mine et de chute d'eau montre les divergences qui les séparent. — Conséquences.

I. — Les perspectives d'avenir qui s'ouvraient devant la conception nouvelle du ministère des Travaux publics allaient être momentanément suspendues par suite de l'opposition d'idées émises au cours de discussions qui se produisirent devant la Commission extra-parlementaire, puis devant la Chambre des députés, pour l'élaboration définitive d'un statut de l'énergie hydraulique.

On sait que l'initiative du ministère des Travaux, publics, favorable à l'extension de la notion de travail public, avait été provoquée par le fait que le Parlement tardait à prendre en considération la nécessité de poser les fondements d'un régime juridique applicable à l'énergie hydraulique.

D'ailleurs le ministre, M. Marcel Sembat, avait réservé les droits du Parlement : « En présence du développement de l'industrie de l'énergie électrique, l'administration des Travaux publics s'est demandé s'il n'y avait pas lieu pour les usines destinées non pas à fournir de l'énergie à une fabrique privée, mais à assurer le fonctionnement des services publics, de faire application de la législation sur les concessions de travaux publics, aux lieu et place de celle qui règle les permissions de prises d'eau, cette dernière devant rester la seule applicable aux usines d'intérêt privé, *jusqu'à ce qu'une loi déjà discutée devant le Parlement en ait décidé autrement.* »

Dans le but d'organiser un régime qui répondît exactement aux besoins de cette industrie, une Com-

mission extra-parlementaire fut nommée. Elle était composée de techniciens et de praticiens qui devaient par leurs observations, dégager un plan d'ensemble à soumettre, sous forme de proposition de loi, au Parlement.

Il n'en devait sortir rien de définitif et même la contradiction des thèses adoptées l'une après l'autre au sein de la Commission ne contribuait pas à donner à la discussion devant les Chambres l'impression de la netteté.

En fait, après avoir considéré les concessions nouvelles comme des concessions de travaux publics, la Commission extra-parlementaire se laissa tenter par une autre conception. Elle identifia la concession de chute à la concession de mine.

Des membres de la commission firent remarquer l'impossibilité juridique de considérer comme des travaux publics des travaux effectués par des industriels dans l'intérêt de leur propre exploitation et provoquèrent au sein de la Commission un revirement d'opinion. L'émotion s'emparait des hydrauliciens et aussi des juristes à l'idée que des usines privées, dont la production d'énergie était absorbée sur place pour des besoins purement privés, allaient pouvoir bénéficier d'un régime public dont les inconvénients ne seraient pas moins graves que les avantages. D'autre part, au moment de ces discussions juridiques, les petites usines privées étaient la grande majorité en France et on pouvait craindre que l'extension de la notion de travail public ne consacraît un morcelle-

ment de la production susceptible de nuire gravement aux intérêts de l'énergie hydraulique.

II. — C'est dans cet état d'esprit que la Commission extra-parlementaire continua ses travaux et elle finit par admettre l'identité de la concession de chute et de la concession de mine au point de vue juridique en ces termes « assimilable à la concession de mine, la concession de force hydraulique n'implique pas nécessairement la déclaration d'utilité publique ».

Or, quelle était à ce moment la situation juridique des mines ? Elles se trouvaient placées sous le régime de la loi du 21 avril 1810 ; elles « sont exploitées en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'État. » (Article 5.)

Article 7. — Cet acte « donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous les autres biens et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés, conformément au Code civil et au Code de procédure civile ».

En ce qui concerne les obligations des concessionnaires elles sont prévues au titre IV de la même loi...

Article 32. — L'exploitation des mines n'est pas considérée comme un commerce et n'est pas sujette à patente.

Article 33. — Les propriétaires de mines sont tenus

de payer à l'État une redevance fixe et une redevance proportionnelle au produit de l'exploitation.

Article 34. — La redevance fixe sera annuelle et réglée d'après l'étendue de celle-ci, elle sera de dix francs par kilomètre carré.

La redevance proportionnelle sera une contribution annuelle à laquelle les mines seront assujetties sur leurs produits.

Article 35. — La redevance proportionnelle sera réglée, chaque année, par le budget de l'État comme les autres contributions publiques, toutefois elle ne pourra jamais s'élever au-dessus de cinq pour cent du produit net.

Les caractéristiques du régime imposé par la loi de 1810 sont le paiement de redevances, l'une fixe et l'autre proportionnelle, cette dernière étant limitée à un tant pour cent ne comportant aucunement le principe d'une participation future de l'État à l'exploitation et la perpétuité de la concession. Sur ces deux points importants, la Commission extra-parlementaire allait proposer une conception nouvelle basée sur la périodicité des concessions et sur le fait d'une participation aux bénéfices.

Ainsi la Commission prévoyait la possibilité d'accorder des concessions nouvelles pour une durée qui ne dépasserait pas 75 ans et moyennant certaines conditions de participation aux bénéfices de l'exploitation à déterminer au cahier des charges.

Comment, dès lors, pouvait-on concevoir que la concession de chute soit assimilable à la concession

de mine ? Sur des points extrêmement importants, puisqu'ils mettent en jeu le régime juridique de la concession, la Commission extra-parlementaire propose des solutions nouvelles. Dans quelles conditions peut-on parler d'assimilation entre deux régimes dont l'un envisage la perpétuité de la propriété et l'autre la limitation dans le temps ? Surtout quand cette limitation s'accompagne de perspectives de retour de la concession à l'État ? C'est qu'en effet, non seulement la Commission admet la périodicité, mais elle envisage le retour, dans un avenir prochain, des immeubles à l'État concédant.

Comment peut-on parler aussi d'identité de régime entre deux genres de concession dont l'une prévoit le paiement de redevances fixes et proportionnelles n'impliquant en aucune façon le principe d'une participation aux bénéfices, et l'autre l'établissement d'un régime spécial où l'État est intéressé à l'exploitation ?

Il semble dès maintenant que la Commission ait abouti à une contradiction entre ses déclarations et les conclusions qu'elle adopte, quand elle parle d'assimilation de la concession de chute, telle qu'elle la considère, à la concession de mine de la loi de 1810.

III. — Devant la Chambre des députés, les débats prirent une direction analogue et une tendance se fit jour d'après laquelle les concessions de chutes devaient être assimilées aux concessions de mines.

Il faut reconnaître que la situation avait changé

et que, dans l'intervalle, était intervenue la loi du 9 septembre 1919.

La loi nouvelle précédait de quelques semaines celle du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique. Les nouvelles dispositions contenues dans ce texte allaient, elles, justifier cette tentative de rapprochement. Il ne le semble pas.

Déjà, sous l'influence de l'opinion publique qui s'était émue de voir la situation privilégiée assurée au concessionnaire de mines, l'administration avait commencé à imposer certaines obligations au propriétaire de la mine. Cette pratique fut condamnée par un arrêt de principe du Conseil d'État en date du 26 décembre 1907.

C'est alors que le législateur fut conduit à examiner la question et, le 9 septembre 1919, était voté un texte qui modifiait sur des points importants la loi du 21 avril 1810.

Article 1^{er}. — A partir de la promulgation de la présente loi il ne sera plus accordé de concessions de mine que pour une durée limitée et avec participation aux bénéfices de l'État et du personnel dans les conditions fixées par le cahier des charges qui devra être annexé au décret instituant la concession...

A l'expiration de la concession ainsi qu'en cas de déchéance définitive, ou de renonciation, les mines reviendront à l'État.

En outre, l'article II prévoit l'élaboration d'un cahier des charges dont les dispositions se rapportent

aux conditions dans lesquelles la concession est accordée et reprise.

Enfin, le même cahier envisage les circonstances dans lesquelles s'ouvrira, de la part de l'État, un droit à participation dans les bénéfices de l'exploitation.

Article 2. — Le cahier des charges déterminera notamment (alinéa 8) : « Les conditions financières, uniformes pour toutes les concessions de même nature, de la participation de l'État et du personnel aux bénéfices de l'exploitation, spécialement le taux de l'intérêt annuel cumulatif alloué au capital investi dans l'entreprise et non remboursé au-dessus duquel l'État et le personnel employé entrent en participation.

» L'échelle progressive d'après laquelle est calculée la part revenant à l'État et au personnel ;

» Les conditions dans lesquelles les participants viendront au partage de l'actif net après remboursement du capital en cas de liquidation ou de cessation de l'exploitation de la concession ; ces conditions devront être déterminées de telle façon que la part ainsi attribuée aux participants soit équivalente à l'ensemble des sommes qui leur eussent été annuellement versées si les bénéfices disponibles avaient été intégralement distribués ;

» Le mode de la participation calculée sur le produit net qui sera égal au bénéfice de l'exploitation, comprenant le résultat des opérations consécutives et accessoires de celles-ci, déduction faite des frais

généraux, y compris l'intérêt du capital, des charges administratives, commerciales, fiscales et d'utilité générale et de l'amortissement des dépenses de premier établissement dont ce mode et l'échelonnement seront fixés en conformité des règles professionnelles, telles qu'elles seront fixées par le cahier des charges. Alihéa 9 : « Les conditions générales de la participation de tout le personnel... »

Ainsi, la perpétuité de la concession, jointe à la non-participation de l'État aux bénéfices, s'efface devant la périodicité du droit du concessionnaire et et le paiement à l'État d'une redevance proportionnelle calculée sur les bénéfices de l'exploitation.

Dès lors, il semble que la concession de chutes d'eau, telle que la concevait la Commission extra-parlementaire, soit assimilable à la concession de mines. Nous avons vu que l'assimilation proposée par la Commission se heurtait à deux obstacles importants : la périodicité de la concession et le paiement de redevances contractuelles.

Or, nous venons de constater que le législateur de 1919, dans la modification apportée par lui à la loi du 21 avril 1910, imposait des conditions nouvelles, desquelles il résulte une analogie entre les régimes des deux concessions.

D'ailleurs, au cours des débats devant la Chambre des députés, le rapporteur, M. Léon Perrier, déclara à plusieurs reprises qu'à son avis il ne faisait pas de doute qu'il devait y avoir assimilation au régime juridique des mines et de celui des chutes d'eau.

M. Léon Perrier fut conduit à préciser sa pensée à la suite d'une intervention de M. F. Bougère qui s'inquiétait des répercussions de la participation de l'État aux bénéfices de l'exploitation, après avoir constaté que depuis la loi de 1810 sur les mines, aucune redevance de cette nature n'avait été demandée à un concessionnaire quelconque. M. Bougère ajoutait : « Monsieur le rapporteur ne nous cachera pas qu'on désire mettre en harmonie cette loi sur les chutes hydrauliques avec la loi sur les mines » et M. Léon Perrier répondait : « C'est exact, c'est bien notre pensée. En matière identique, législation identique. »

La clarté de la réponse ne laissait aucun doute dans l'esprit des interventionnistes. A ce sujet, M. Pépy, professeur à la Faculté de Droit de Grenoble, fait remarquer : « Le rapprochement ainsi établi entre la concession de chute d'eau et la concession minière devait d'autant plus plaire à M. L. Perrier, qu'il était à la fois rapporteur du projet relatif à l'énergie hydraulique et du projet relatif au régime minier qui devait devenir la loi du 9 septembre 1919. Quoi de plus tentant que d'assimiler la chute d'eau à la mine, toutes deux richesses fournies par le sol national, toutes deux issues de la chaleur solaire, toutes deux sources de lumière, de chaleur et de mouvement. »

Il est manifeste que les débats parlementaires se firent, du côté du rapporteur du projet finalement adopté après quelques modifications de détail, dans

le sens d'une assimilation de la concession hydraulique et de la concession minière.

Pour s'en convaincre, il suffit de laisser parler M. Léon Perrier et M. Bougère.

M. Bougère. — Je ne crois pas, pour ma part, qu'il y ait véritablement identité entre ce qu'on peut tirer du charbon et ce qu'on peut tirer de la force hydraulique. Il y a beaucoup de points communs.

M. le rapporteur. — Force, lumière, chaleur.

M. Bougère. — Grande force, de la lumière, moins de chaleur.

M. le rapporteur. — Plus de chaleur.

M. Bougère. — On peut à coup sûr utiliser mécaniquement l'énergie électrique tirée de l'énergie hydraulique. On aura de grandes puissances qui sont très utiles et naturellement on en peut tirer de la lumière.

M. le rapporteur. — C'est beaucoup.

M. Bougère. — Mais au point de vue calorique, croyez-vous qu'il y ait identité absolue entre les deux moyens de production? Si vous le croyez, je vous montrerai qu'il y a contre la vôtre des opinions tout à fait différentes... On verra que l'énergie calorique à tirer de l'électricité n'amènera peut-être pas toute l'économie de charbon que, sur l'indication des techniciens, on semble espérer...

M. le rapporteur. — Au point de vue théorique je dis identité, au point de vue prix de revient je dis équilibre.

Sans doute il existe des points communs entre la

concession de mine et la concession de chute ; ceux que nous avons notés déjà ne touchent pas, nous l'avons dit, à la nature de la concession.

IV. — Mais en dehors de ces ressemblances, il en est d'autres qui tendent à rapprocher encore les deux concessions.

En premier lieu, le législateur reconnaît dans l'une et dans l'autre des droits analogues au concessionnaire pour l'occupation des terrains ; c'est ce qu'expriment l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919 pour les concessions d'énergie hydraulique et les articles 43 et 44 pour les concessions de mines.

Article 4 de la loi du 16 octobre 1919 : « Pour l'exécution des travaux définis au cahier des charges et pour l'exploitation de la concession, le concessionnaire jouit des droits suivants :

» 1^o Occuper dans l'intérieur du périmètre de la concession les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue ou de prise d'eau et des canaux d'adduction ou de fuite lorsque ces canaux sont souterrains ou s'ils sont à ciel ouvert, en se conformant à la loi du 19 avril 1845 ;

» 2^o Submerger les berges par le relèvement du plan d'eau ;

» 3^o S'il s'agit d'une usine de plus de 10.000 kilowatts, le concessionnaire a le droit d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux. »

De même, l'article 43 de la loi du 21 avril 1710 dispose : « Les propriétaires de mines sont tenus de payer

les indemnités dues au propriétaire de la surface sur le terrain duquel ils établiront leurs travaux.

» Si les travaux entrepris par les explorateurs ou par les propriétaires de mines ne sont que passagers, et si le sol où ils ont été faits peut être mis en culture au bout d'un an, comme il était auparavant, l'indemnité sera réglée au double de ce qu'aurait produit net le terrain endommagé. »

Les litiges soulevés par ce droit d'occupation accordé au concessionnaire de la mine ou de la chute relèvent — et ici nous sommes en présence d'un deuxième point de ressemblance — de la compétence des tribunaux civils.

Article 4 de la loi du 16 octobre 1919 : « Les indemnités et contestations sont de la compétence de la juridiction civile. »

La solution est la même pour les litiges entre le concessionnaire de la mine et le propriétaire du fonds : « Les questions d'indemnités sont de la compétence des tribunaux, du moins quand il s'agit de travaux postérieurs à la concession et relatifs à l'exploitation des mines. »

Certaines dispositions rapprochent encore la concession de chute de la concession de mine, ce sont celles relatives à l'obligation d'acquérir, sur réquisition du propriétaire, les terrains devenus, à la suite des travaux, impropres à la culture.

Ces dispositions sont contenues dans les articles 4 de la loi du 16 octobre 1919 et 44 de la loi du 21 avril 1810.

Article 4. — « Le propriétaire peut exiger du concessionnaire l'acquisition du sol, si l'occupation ainsi faite prive le propriétaire de la jouissance du sol pendant une durée supérieure à celle prévue par le cahier des charges pour l'exécution des travaux, ou lorsque, après cette exécution, les terrains ne sont plus propres à la culture. »

Article 44. — « Lorsque l'occupation des terrains pour la recherche ou les travaux des mines prive le propriétaire du sol de la jouissance du revenu au delà du temps d'une année, ou lorsque, après les travaux, ces terrains ne sont plus propres à la culture, on peut exiger des propriétaires des mines l'acquisition des terrains à l'usage de l'exploitation. Si le propriétaire de la surface le requiert, les pièces de terre trop endommagées ou dégradées sur une trop grande partie de leur surface devront être achetées en totalité par le propriétaire de la mine.

Le parallèle ne serait pas complet si on n'ajoutait à cette énumération d'abord la possibilité reconnue aux titulaires des deux concessions d'exproprier. Cette faculté est prévue par les articles 5 de la loi du 16 octobre 1919 et par l'article 44 de la loi du 21 avril 1810.

Enfin, dans les deux cas, une indemnité peut être allouée aux propriétaires qui ont subi seulement une éviction de leurs droits. En matière de chutes d'eau, l'ouverture d'un droit à indemnité se produit dans les conditions suivantes : un concessionnaire d'énergie hydraulique établit des barrages dans le lit

du cours d'eau, dans le but d'aménager le système de chute d'eau, mais par suite prive d'une partie de l'eau les propriétaires inférieurs. Ceux-ci ne peuvent prétendre à une expropriation, le Code civil ayant reconnu l'usage et non la propriété de l'eau aux riverains, mais ils peuvent faire constater la privation de leur droit et demander l'allocation d'une indemnité.

Une situation analogue existe au profit du propriétaire de la surface en matière de mines. « Celui-ci a lui aussi un droit sur la mine, un certain droit extrêmement vague qui ne se manifeste pour ainsi dire qu'au moment où il meurt (1) ». La privation de ce droit donne lieu au profit du propriétaire de la surface au paiement d'une indemnité.

Il n'est pas douteux qu'une influence se soit manifestée de la concession de mine sur la concession de chute d'eau. Voulue par la Commission extra-parlementaire, régénérée par les acteurs de la loi du 16 octobre 1919, cette influence est-elle si marquée qu'elle puisse dépasser les détails et mettre son empreinte sur le fond ?

Faut-il donc conclure, des explications précédentes, que l'assimilation de la chute à la mine est chose faite dès l'instant où on a montré quelques points communs, importants certes, mais qui ne touchent pas à la nature intime de ces concessions.

(1) MESTRE, *Cours de contentieux administratif*, page 73.

V. — Nous arrivons à l'examen de la différence essentielle, primordiale qui sépare la concession de mine de la concession de chute.

La concession de mine est un acte d'autorité, un acte unilatéral de la part de l'administration. Le particulier qui bénéficie de cette mesure favorable acquiert le droit d'exploiter un gisement en vertu d'un acte dans l'élaboration duquel il n'est pour rien.

La concession de mine ne comporte aucunement la notion de contrat.

Cela résulte de l'examen d'un certain nombre de qualités qui caractérisent la concession de mine et la concession de chute.

L'exploitation de la mine ne présente aucun caractère public. Elle n'aboutit pas au fonctionnement d'un service public. Le fondement du service public et sa raison d'être résident dans ce fait qu'il répond à une nécessité reconnue par l'administration. La généralité et le fonctionnement dans des conditions égales pour tous, déterminées administrativement, sont les caractères essentiels du service public.

Ainsi l'observation du régime minier montre que, loin de confiner au service public, l'exploitation de la mine se présente comme une exploitation ordinaire, où le producteur a le droit de vendre ou de ne pas vendre, de vendre à telle personne plutôt qu'à telle autre ; en fait, comme un industriel ordinaire, il se laisse guider par le sens de son intérêt personnel sans autre frein résultant d'obligations spéciales imposées à ce sujet par l'administration.

En outre, le concessionnaire peut vendre les produits de la mine aux prix qu'il détermine lui-même. Aucune restriction ne lui est imposée et nulle autre considération ne le force à se défaire à un prix déterminé de sa marchandise que celle résultant de la situation que lui créent son prix de revient et la concurrence des autres concessionnaires de mines.

Si, au contraire, nous examinons le régime juridique de la concession de chute d'eau, nous constatons que le concessionnaire est assujéti en vertu d'un véritable contrat et conformément aux volontés concordantes de l'administration et de lui-même.

« Mais l'acte d'autorité se mue en contrat lorsque l'État non seulement limite en durée la mise des ouvrages à la disposition de l'usiner, mais encore s'approprie l'ensemble des installations sans bourse déliée au bout d'un certain temps, et aussi lorsqu'il stipule à son profit le partage des bénéfices de l'exploitation au delà d'un certain chiffre déterminé contractuellement. Cela est d'autant plus vrai qu'à la différence de la mine, la chute d'eau ne s'épuise pas et que le concessionnaire s'engage à remettre à l'État une source d'énergie en bon état de fonctionnement et capable d'un usage indéfini (1). »

Ce contrat stipule à la charge du concessionnaire et au profit de l'administration et du public des obligations qui n'existent pas dans la concession de mine et qui accentuent les divergences avec la concession d'énergie hydraulique.

(1) G. Точно, *Génie civil*, 1924.

En premier lieu, le concessionnaire est tenu de fournir à toute personne qui lui en fait la demande une certaine quantité d'énergie, dès que les besoins de son industrie n'absorbent pas ses disponibilités.

L'article 25 du cahier des charges annexé à la concession relative au Drac inférieur s'exprime ainsi, article 26 : « Le concessionnaire sera tenu, dans le délai d'un mois à partir de la demande qui lui en aura été faite, à fournir l'énergie électrique, dans les conditions prévues au présent cahier, à toute personne qui demandera à contracter un abonnement pour une durée d'au moins cinq ans. »

En outre, le concessionnaire qui livre le courant à des particuliers est tenu par l'administration de se conformer à un tarif maximum qu'il ne peut dépasser, mais qu'il a le droit de ne pas atteindre. Il peut céder l'énergie à un prix moindre que le maximum fixé par l'administration.

L'article 14 du même cahier des charges (Drac inférieur) dispose... « Les prix auxquels le concessionnaire est autorisé à vendre l'énergie ne peuvent dépasser le maximum suivant pour le courant pris à l'usine à la tension résultant de son régime : 8 centimes le kilowatt-heure avec minimum de 135 francs par an et maximum de 250 francs par an pour chaque kilowatt de puissance instantanée demandé. »

Ainsi, sur deux points importants, nous venons de constater les différences qui séparent la concession de mine de la concession de chute. Divergences pro-

bantes puisqu'elles procèdent d'une origine qui met en cause la nature intime de ces concessions.

VI. — Nous en avons la confirmation quand nous considérons non plus le régime abstrait de la concession, mais l'objet sur lequel elle porte.

En matière de mine, en effet, c'est essentiellement une exploitation au sens strict du mot ; l'opération porte sur la richesse qui ne se renouvelle pas, qui, au contraire, s'épuise pour disparaître, peut-être, avant l'expiration de la concession. Comment, dans ces conditions, est-il possible de parler de travail effectué pour le compte de l'administration ? Le concessionnaire exploite pour son propre compte, épuise la mine, où est l'avantage de l'administration ? Une opération quelconque ne vaut que par son côté pratique et par les avantages qu'on en retire.

L'administration peut-elle dire devant des puits de mines abandonnées qu'on a travaillé pour elle, quand un particulier lui abandonne la consistance d'une concession qui ne rend plus ?

C'est qu'ici, il ne faut pas considérer seulement le résultat immédiat ; sans doute l'administration récupère des ouvrages, des bâtiments, mais quelle espérance de profit dans l'exploitation lui laisse ce reliquat ?

L'administration, en traitant avec le concessionnaire, avait en vue d'autres avantages et notamment la possibilité de continuer l'exploitation avec des ouvrages déjà installés.

Ce que la concession de mine ne peut donner à l'administration dans certains cas, la concession de chute le lui accorde toujours. Dans ce domaine, le concessionnaire exploite l'énergie d'un cours d'eau qui, loin de disparaître, se renouvelle après chaque usage au point de permettre à l'administration, en fin de concession, d'acquérir non plus des immeubles sans rapport avec le but pour lequel ils ont été élevés, mais des ouvrages susceptibles d'entretenir et de développer une exploitation en vue de laquelle ils ont été construits.

VII. — Ainsi l'étude comparée de la concession de mine et de la concession de chute montre la différence de nature qui les sépare. Il résulte que la concession de chute présente un caractère administratif beaucoup plus accentué que la concession de mine.

Une pareille situation n'est pas sans produire des conséquences, au point de vue de la compétence et de la qualification des travaux.

Avant la loi du 9 septembre 1919, les ouvrages effectués par le concessionnaire constituaient une opération privée qui relevait des tribunaux civils. En 1907, le Conseil d'État appelé à donner son avis sur la question disait : « Considérant que si le mot concession est employé en droit administratif pour désigner de nombreux actes de natures très différentes, l'indemnité de dénomination n'implique aucune assimilation nécessaire entre ces divers actes : que, notamment, on ne saurait établir aucune ana-

logie entre la concession de travaux publics par laquelle une autorité confie à une société privée la gestion d'un service public, sous des conditions déterminées, spécialement dans chaque cas et pour une durée limitée, et la concession de mine, par laquelle la puissance publique institue une propriété perpétuelle dont le régime est fixé par les lois des 21 avril 1810 et 27 juillet 1880.

Or, depuis cette même loi, la nature de la concession de mine a évolué et le caractère administratif de cette opération s'est affirmé. Ce sont toujours des travaux privés mais des travaux privés qui, pour des raisons tirées du régime public de la concession, relèvent désormais de la compétence administrative.

Le Conseil d'État s'est prononcé dans le sens de cette interprétation dans un arrêt du 4 juin 1926.

Par suite, il est impossible de reconnaître aux travaux effectués par le concessionnaire dans les mines le caractère de travaux publics.

« En 1919, le législateur, tout en limitant la durée des concessions de mines et en instituant les participations financières de l'État et du personnel aux bénéfices, s'est défendu de bouleverser les principes essentiels du régime minier de 1810. L'administration s'est inspirée de ce principe en rédigeant le cahier des charges. Ainsi elle se garde bien de dire que l'objet de la concession est l'exécution de travaux nécessaires à la mise en valeur du gisement et l'exploitation de la mine. » « La concession de mines, se borne à déclarer l'article 1^{er}, sera régie par le

présent cahier des charges. » Suit l'énumération des obligations du concessionnaire : obligation de constituer une société, d'acquérir les bâtiments, ouvrages, machines qui doivent faire gratuitement retour à l'État en fin de concession. Rien de ce qui touche la présentation de projets, leur approbation, le contrôle des travaux, la vente au public du minerai. Le chapitre II traite de la durée de la concession, de l'expiration, de la renonciation et de la déchéance ; il n'est pas question de rachat. Le chapitre III précise les modalités de partage des bénéfices avec l'État et le personnel, le chapitre V le renouvellement de la concession (1). »

Les différences sensibles qui séparent la concession de mine de la concession de chute et qu'accuse le caractère administratif fortement marqué de cette dernière, vont-elles être suffisantes à donner la qualification de travaux publics aux travaux effectués par le concessionnaire d'énergie hydraulique ?

(1) G. TOCHON, *Génie civil*, 1924.

CHAPITRE VII

ARGUMENTS CONTRE LE CARACTÈRE PUBLIC DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU.

I. D'autres arguments ont été présentés contre l'opinion qui considère les concessions de la loi du 16 octobre 1919 comme des concessions de travaux publics. — II. Les concessions dont l'objet principal est une industrie privée. — III. L'attribution de compétence des articles 4 et 6 de la loi du 16 octobre 1919. — IV. L'occupation temporaire est réservée aux entreprises de plus de 10.000 kilowatts.

I. — L'analogie prétendue entre la concession de mine et la concession d'énergie hydraulique constituait le principal argument défavorable à l'opinion selon laquelle les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics.

Nous avons vu que des considérations relatives

à la discussion quasi-commune des projets de lois et à l'examen de certains articles des textes avaient servi de base à une augmentation favorable à l'assimilation juridique des deux concessions.

Or, il ne semble pas douteux, après l'étude comparée du régime des deux concessions, qu'il existe une différence foncière entre elles.

La concession de mine se présente comme une opération administrative d'une nature particulière dont les caractères dominants ne la rapprochent pas de la concession ordinaire de travaux publics. Nous avons vu, au contraire, qu'ils l'en éloignent.

Refuser le caractère public à la concession de mine équivalait à admettre des idées importantes : d'abord les travaux effectués par le concessionnaire sont des travaux privés, puis la compétence relative aux dommages causés par ces travaux est d'ordre civil et non d'ordre administratif.

Au contraire, dès maintenant, il apparaît que la concession de chute d'eau offre des particularités qui la rapprochent, au point de s'y confondre, avec la concession de travaux publics.

En premier lieu, s'il est exact que l'on ait cherché à établir une analogie entre cette concession et la concession de mine, il ne faut pas prendre la tentative de rapprochement pour une réalité juridique. S'il est exact que le rapporteur de la loi du 16 octobre 1919, qui était aussi le rapporteur de la loi du 9 septembre 1919, ait manifesté l'intention de réunir les deux projets dans le même esprit lorsqu'il pronon-

çait ces paroles « en matière identique, législation identique », il ne faut pas perdre de vue les textes ni la nature intime de ces deux genres de concessions.

Nous avons vu que, par les textes qui l'établissent, la concession du type de la loi du 16 octobre 1919 constitue une opération dont le caractère administratif est singulièrement plus marqué que la concession de mine.

Nous aurons l'occasion, en étudiant les cahiers des charges de ces concessions, de l'éprouver.

En outre, une différence de nature sépare les deux concessions : alors que l'une porte sur une richesse dont la matière ne se renouvelle pas aussitôt que perçue, l'autre aboutit à donner à l'administration, au bout d'un certain nombre d'années, des immeubles qui permettront à cette dernière de continuer, dans les mêmes conditions d'exploitation, la mise en valeur d'une énergie qui ne s'épuise pas.

Ces diverses considérations n'avaient point désarmé les adversaires de l'extension de la notion de travail public, en faveur de l'aménagement des chutes d'eau. C'est ainsi que d'autres arguments furent présentés avec des chances de succès différentes.

II. — Comment, dit-on, est-il possible d'assimiler aux concessions de travaux publics des concessions qui ont pour objet essentiel de fournir de l'énergie à des fabrications privées ?

Sans méconnaître l'existence des puissantes usines

qui concourent à la production de l'énergie sur les cours d'eau en vue de son application à des usages publics, il faut admettre que la grande majorité des concessions vise des établissements dans lesquels l'énergie est tournée vers une utilisation simplement commerciale ou industrielle.

Dans ces conditions, va-t-il être possible d'assimiler ces concessions aux concessions faites en vue d'un usage public, partant aux concessions de travaux publics ?

« Mais il reste toute une catégorie de concessions hydrauliques auxquelles, dans l'état présent des choses, et en l'absence d'un texte législatif formel, on ne saurait étendre le caractère de concession de travaux publics et, donc, les règles propres à ce genre de concession. Ce sont toutes les concessions qui ne comportent pas d'obligation de fournir le courant et de tarifs maxima, toutes celles dont l'objet principal est une industrie privée, électrochimie ou électrométallurgie, ou encore papeterie. Ici, nous trouvons un contrat, nous trouvons bien des travaux qui doivent revenir à l'État, mais il nous manque un élément essentiel de la concession de travaux publics, à savoir le service public. Toute concession de travaux publics comporte nécessairement une concession de service public : voilà ce qu'il ne faut pas oublier. Or, pour toutes les concessions de cette dernière catégorie, il n'y a point de service public, donc point de concession de travaux publics. Peu importe qu'en fait ces concessions, si elles ont des excédents d'éner-

gie, les vendent, soit à des services publics de distribution, ou deviennent elles-mêmes, par un acte indépendant de leur concession hydraulique, distributrices d'énergie; ce qu'il faut regarder, c'est le cahier des charges de la concession hydraulique : s'il comporte un service public, il y a concession de travaux publics, sinon, il n'y a point concession de travaux publics (1). »

Il paraît difficile d'admettre qu'on puisse qualifier de travaux publics des ouvrages effectués en vue de la production de l'énergie et de la consommation sur place pour des fabrications privées.

C'est ainsi que des auteurs avaient préconisé une discrimination vis-à-vis des concessions d'énergie hydraulique. Ils disaient : « Il y a des cas dans lesquels ce sont des travaux publics, d'autres où ce sont des travaux privés. Ce sont des travaux publics lorsque ces travaux ont en vue l'équipement d'une chute, qui est destinée à produire de l'énergie pour le fonctionnement des services publics. Le type de ce genre de chute, ce sont les chutes aménagées par les compagnies de chemins de fer. Au contraire, disaient-ils, on se trouve en présence de travaux privés lorsqu'il s'agit de travaux destinés à équiper une chute dont l'énergie devra être consacrée exclusivement à l'utilité privée de l'exploitation, par exemple au service de ces entreprises électrométallurgiques ou électrochimiques (2). »

(1) PÉPY, professeur à la Faculté de droit de Grenoble.

(2) MESTRE.

Cette doctrine, qui fait dépendre la qualification des travaux et, par conséquent, la compétence, de la nature de la destination des travaux, est inacceptable et il faut l'écarter systématiquement. Il faut l'écarter d'abord, parce qu'elle n'est nullement pratique et que, malgré tout, les jurisconsultes ne doivent pas se désintéresser complètement des répercussions pratiques des théories qu'ils avancent : une théorie qui aboutit à des impossibilités est une théorie inacceptable, mais cette théorie n'est pas pratique parce qu'il y a d'abord des cas dans lesquels il est impossible de faire la discrimination : ce sont les hypothèses où une même usine électrique fournit une partie de son courant à des services publics et une autre partie à des ouvrages purement privés.

De plus, lorsqu'on construit une usine électrique et qu'on aménage un certain nombre de chevaux, il arrive souvent qu'on ne sait pas d'avance à qui et à quoi ces chevaux seront destinés. Voilà un hydraulicien qui installe une usine, il se propose de produire de la force sans savoir exactement à quels usages elle pourra être destinée. Le critérium ne peut pas, dans ce cas, fonctionner. Si des dommages sont causés par les travaux d'aménagement d'une chute on ne saura comment les traiter. Les traitera-t-on comme des travaux publics, parce qu'ils seraient éventuellement destinés à des travaux publics, ou comme des travaux privés, parce qu'ils seraient éventuellement destinés aux seuls travaux privés ? On voit les impossibilités pratiques auxquelles on arrive.

III. — D'ailleurs, la loi du 16 octobre 1919 semble avoir pris parti en faveur de la compétence des tribunaux civils, cela résulte des dispositions contenues dans les articles 4 et 6.

Article 4. — Pour l'exécution des travaux définis au cahier des charges, et régulièrement approuvés par l'administration ainsi que pour l'exploitation de la concession, le concessionnaire aura les droits suivants :

1^o Occuper dans l'intérieur du périmètre défini par l'acte de concession les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue ou de prise d'eau et des canaux d'adduction et de fuite lorsque ces canaux sont souterrains ou s'ils sont à ciel ouvert, en se conformant à la loi du 29 avril 1845.

2^o Submerger les berges par le relèvement du plan d'eau.

3^o S'il s'agit d'une usine de plus de 10.000 kilowatts, occuper temporairement tous terrains et extraire tous matériaux nécessaires à l'exécution des travaux, en se conformant aux prescriptions de la loi du 29 décembre 1892. Sont exemptés, les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations. L'exercice des droits conférés au concessionnaire par ce présent article est autorisé par arrêté préfectoral pris après que les propriétaires ont été mis à même de présenter leurs observations. Lorsque l'occupation, ainsi faite, prive le propriétaire de la

jouissance du sol pendant une durée supérieure à celle prévue par le cahier des charges pour l'exécution des travaux, ou lorsque, après cette exécution, les terrains ne sont plus propres à la culture, le propriétaire peut exiger du concessionnaire l'acquisition du sol. La pièce de terre trop endommagée ou trop dépréciée doit être achetée en totalité si le propriétaire l'exige. Les indemnités auxquelles pourra donner lieu l'application du présent article, ainsi que les contestations qu'il soulèvera, seront réglées par la juridiction civile. Il sera procédé devant ces tribunaux comme en matière sommaire et, s'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert. Lorsque l'occupation ou la dépossession devra être permanente, l'indemnité sera préalable. Toutefois, si l'urgence des travaux est reconnue par arrêté préfectoral, cet arrêté et l'arrêté déclaratif seront notifiés et l'indemnité sera réglée dans les formes prévues par les articles 66 à 74 de la loi du 3 mai 1841, la juridiction civile étant compétente pour la fixation définitive de cette indemnité.

Article 6. — L'éviction des droits particuliers à l'usage de l'eau, exercés ou non, donne ouverture à une indemnité en nature ou en argent si des droits prééxistaient à la date de l'affichage de la demande en concession.

Lorsque ces droits étaient exercés à ladite date, le concessionnaire est tenu, sauf décision contraire du juge statuant ainsi qu'il est dit à l'avant-dernier paragraphe du présent article, de restituer en nature

l'eau ou l'énergie utilisée et, le cas échéant, de supporter les frais de transformation reconnus nécessaires aux installations préexistantes à raison des modifications apportées aux conditions d'utilisation. En cas de désaccord sur la nature ou le montant de l'indemnité qui est due, la contestation est portée devant la juridiction civile. Le juge devra, en prononçant, concilier le respect des droits antérieurs avec l'intérêt de l'entreprise concédée.

Or, disent les auteurs qui voient des travaux privés dans l'aménagement des chutes d'eau, la loi du 16 octobre 1919 reconnaît explicitement la compétence civile des tribunaux à l'égard des dommages causés par l'aménagement des chutes d'eau. Il ne peut pas en être autrement, l'interprétation des articles 4 et 6 de la loi ne laisse aucun doute à ce sujet.

A l'appui de leur argumentation, ils invoquent la contradiction qui sépare les dispositions contenues dans l'article 4 de la loi du 28 Pluviôse an VIII et celles des articles 4 et 6 de la loi du 16 octobre 1919.

L'article 4 de la loi du 28 Pluviôse an VIII stipule :
« Le conseil de préfecture prononcera sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.

» Sur les demandes et constatations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

Les auteurs qui contestent aux travaux d'aménagement des chutes d'eau le caractère public se réfèrent à ce texte et à celui de la loi du 16 octobre 1919. Ils n'admettent pas qu'on ne tienne pas compte du fait que le législateur ait pris le soin d'indiquer la compétence civile. Si, au contraire, on avait voulu donner aux travaux d'aménagement le caractère public, il est probable, disent-ils, que la compétence aurait été marquée par un rappel des dispositions contenues dans la loi du 28 Pluviôse an VIII.

La jurisprudence administrative est constante à cet égard.

« C'est devant l'autorité administrative, et non devant l'autorité judiciaire, que doivent être portées les contestations concernant les indemnités dues aux propriétaires, à raison des dégâts qui auraient eu lieu sur leurs propriétés par suite de fouilles de terres ou d'enlèvement de matériaux pour la confection ou l'entretien des chemins publics.

» C'est aux conseils de préfecture, et non aux tribunaux, à connaître d'une demande en indemnité formée par un propriétaire sur les terres duquel on a enlevé des cailloux pour la route par ordre de l'entrepreneur.

» Les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés ou même des pierres extraites pour la confection des chemins publics, doivent être allouées par les conseils de préfecture, il n'y a pas lieu à recourir devant les tribunaux.

» C'est au conseil de préfecture, et non aux tribu-

naux, qu'appartient la connaissance des contestations relatives à l'indemnité due par les entrepreneurs de travaux publics aux propriétaires pour matériaux extraits de leur propriété et destinés à l'entretien des chemins publics. »

Les adversaires de l'opinion qui voient des travaux publics dans les travaux d'aménagement des chutes d'eau continuent leur raisonnement et disent : « Comment peut-on parler, en présence de ces textes et de cette jurisprudence, de travaux publics, quand il est expressément dérogé aux dispositions de la loi de Pluviôse an VIII et quand la compétence expressément prévue aux articles 4 et 6 de la loi du 16 octobre 1919 est la compétence des tribunaux civils ?

De fait, dans la discussion de la loi de 1919, les individualistes, les propriétaires ont témoigné d'une inquiétude à l'égard de la loi nouvelle.

« En vue de les rassurer, on leur a donné des juges qui sont les gardiens nés de la propriété privée, telle est la seule raison pour laquelle on a donné compétence au tribunal civil. »

On peut d'ailleurs remarquer que cette compétence du tribunal civil dans les litiges entre concessionnaire et propriétaire, on la trouve dans une espèce toute voisine, en matière de distribution d'électricité.

La loi sur les distributions d'énergie électrique du 15 juillet 1906 a, sans discussion possible, érigé en travaux publics l'installation des réseaux élec

triques par les concessionnaires de distribution. Or, cette même loi déclare que s'il y a des indemnités ou des contestations, c'est le juge de paix, juge judiciaire, qui statuera.

Par analogie, si la loi de 1906, tout en déclarant que les concessions de distributions sont des travaux publics, a pu attribuer compétence à des juges privés, on pourra également regarder comme travaux publics, malgré les articles 4 et 6 de la loi de 1919, attribuant compétence aux tribunaux civils, les travaux d'aménagement des chutes d'eau par un concessionnaire.

IV. — Enfin, les adversaires de l'opinion selon laquelle les travaux d'aménagement des chutes d'eau produisaient un dernier argument. Ils signalaient la disposition de l'article 4 qui n'accorde le bénéfice de l'occupation temporaire qu'aux entreprises concédées réalisant une force supérieure à 10.000 kwatts.

Or, l'occupation temporaire constitue la prérogative normale de toute opération de travaux publics, même la plus modeste. L'existence d'un texte réservant ce privilège aux très importantes entreprises n'est-elle pas une preuve manifeste que la concession de chute n'est point une concession de travaux publics ?

CHAPITRE VIII

L'ÉTAT DE LA JURISPRUDENCE RELATIVE AUX TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU

I. Examen de la jurisprudence relative aux travaux d'aménagement. — II. Arrêt de la Chambre civile du 12 juillet 1922. — III. Arrêt du Conseil d'État du 2 mai 1924. — IV. Arrêt du Conseil d'État du 5 avril 1925.

I. — La jurisprudence est actuellement fixée dans le sens que les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics.

L'État antérieur de la jurisprudence permettait de prévoir cette solution qui réalise une nouvelle et intéressante extension de la théorie administrative des travaux publics.

Quel était donc l'état antérieur de cette jurisprudence ?

Trois arrêts vont permettre de s'en rendre compte : un arrêt de la Chambre civile du 12 juillet 1922

et deux arrêts du Conseil d'État des 2 mai 1924 et 5 avril 1925.

II. — Le premier en date est intervenu à propos des faits suivants : avant la loi de 1919, un industriel ayant obtenu d'une commune la cession de ses droits de riveraineté pour l'installation d'un éclairage électrique, négligea l'aménagement des travaux au point de les laisser inachevés.

« La commune l'avait actionné et le concessionnaire de répondre que les habitants et le maire lui-même s'étaient opposés à l'aménagement du réseau. Dans ces conditions, les travaux litigieux étaient à la fois constitués par l'aménagement de la chute et l'installation d'un réseau. Il y avait là un tout indivisible, un ensemble prévu par le contrat de concession. Or, on sait que l'installation d'un réseau public de distribution par un concessionnaire est indiscutablement une opération de travaux publics, la loi du 15 juin 1906 le déclare expressément dans son article 12 pour les concessions d'utilité publique et les raisons de décider sont les mêmes pour les concessions simples, puisqu'on est là incontestablement en présence d'une entreprise d'utilité générale, la distribution publique de l'énergie, et que, d'autre part, les travaux sont exécutés pour le compte d'une personne administrative, la commune, qui deviendra gratuitement propriétaire des ouvrages en fin de concession (1). »

(1) MESTRE : sous Cass. Civ., 12 juillet 1922. Sirey, 1924, 1-241

S'il est incontestable que les travaux effectués pour l'aménagement de la distribution électrique sont des travaux publics, il n'en est pas ainsi pour les travaux d'aménagement des chutes d'eau avant la loi du 16 octobre 1919.

Nous avons vu que, dans la période qui a précédé cette dernière loi, les travaux effectués par un industriel dans le lit des cours d'eau navigables comme dans celui des cours d'eau non navigables présentaient le caractère de travaux privés.

« Dans cet exemple complexe et indivisible, que nous révèle la présente affaire, travaux privés pour l'aménagement d'une chute, travaux publics pour l'installation du réseau, quel est l'élément qui doit l'emporter et caractériser l'ensemble de l'opération ? Ce sont incontestablement les travaux publics. On sait, en effet, qu'aux termes d'une jurisprudence certaine il suffit dans un marché complexe d'un élément de travail public, souvent presque infime, pour dénaturer toute l'opération et lui conférer dans son ensemble le caractère de travail public. Tels sont les marchés de distribution et de fourniture d'eau et de gaz, parce qu'ils exigent des travaux de canalisation ; les marchés de balayage des voies publiques, parce qu'ils contribuent à leur entretien ; les marchés même pour le service des prisons, le travail et la nourriture des détenus si l'adjudicataire est en même temps chargé de certains travaux d'entretien des bâtiments. Nous ne nous étonnerons donc point de voir le présent arrêt considérer comme un marché

de travaux publics la concession des droits de chute à un industriel pour l'installation d'un éclairage public, malgré le caractère strictement privé des travaux d'aménagement d'une chute (1). »

Cette solution, à vrai dire, ne constitue pas un précédent en faveur de la reconnaissance du caractère public des travaux d'aménagement des chutes d'eau depuis la loi de 1919.

En effet, depuis cette date, la notion juridique de la chute et des droits qu'elle comporte s'est transformée dans le sens d'une appropriation par l'État des parties des cours d'eau susceptibles de procurer de l'énergie électrique.

Avant 1919, nous avons vu que les cours d'eau navigables et flottables ou non navigables ni flottables constituaient des propriétés différentes affectées, l'une aux riverains, l'autre à l'État. Depuis la loi du 16 octobre 1919, l'énergie hydraulique appartient à l'État, qu'elle soit produite par un cours d'eau navigable ou par un cours d'eau non navigable.

Désormais, le propriétaire riverain ne peut plus disposer à son gré du lit d'une rivière non navigable et l'usage même de l'eau est soumis à des conditions strictes.

C'est ce qui résulte de l'article 1^{er} de la loi : « Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou autorisation de l'État. »

Dans ces conditions l'arrêt du 12 juillet 1922 ne

(1) MESTRE : sous Cass. Civ., 12 juillet 1922. Sirey, 1924, 1-241.

pouvait se référer qu'à la notion traditionnelle de travail public pour la solution qu'il propose. Par suite, il ne prouve pas que les travaux qui ont suivi la loi du 16 octobre sont des travaux publics.

Cependant, il faut reconnaître qu'une pareille solution vaut à titre d'indication, dans ce sens que, confirmant la notion traditionnelle des travaux publics, elle marque à propos des chutes d'eau la volonté du Conseil d'État de faire entrer dans le cadre des travaux publics les travaux d'aménagement.

Cela est si vrai que les arrêts qui suivirent admirent la même solution.

III. — C'est, en premier lieu, l'arrêt du 2 mai 1924. « Il s'agissait de savoir si un entrepreneur qui exécute pour le compte d'un concessionnaire de chute d'eau des travaux portant sur les ouvrages compris dans la concession, peut légitimement être imposé à la patente comme entrepreneur de travaux publics. »

Le Conseil d'État répond : « Constituent des travaux publics, les travaux d'établissement d'une usine hydraulique exécutés après déclaration d'utilité publique, sur une portion de rivière dépendant du domaine public par un concessionnaire qui n'a que la jouissance temporaire des ouvrages, lesquels doivent faire retour à l'État à l'expiration de la concession, et qui est tenu de céder à prix réduit une partie de l'énergie électrique à des services publics.

» Par suite, l'entrepreneur de ces travaux est à bon droit assujéti à la patente. »

Cette nouvelle solution ne peut pas davantage servir à justifier l'opinion qui voit dans les travaux d'aménagement des chutes d'eau de la loi du 16 octobre 1919 des travaux publics.

En effet, il s'agissait, dans cette espèce, d'une concession du type Beaumont-Monteux, mieux, de la concession même de Beaumont-Monteux, sur la Basse Isère. Nous avons vu que ces concessions étaient ordinairement considérées comme des concessions de travaux publics et l'arrêt du Conseil d'État du 2 mai 1919 a consacré cette opinion.

S'il n'est pas possible de conclure d'après ce précédent à une solution analogue pour les usines de la loi de 1919, on peut s'autoriser de cet arrêt pour confirmer la volonté du Conseil d'État d'adapter la notion de travail public à celle de l'aménagement des chutes d'eau.

IV. — C'est alors qu'intervient un autre arrêt : celui du 5 août 1925. Une année après le précédent, le Conseil d'État considère cette fois la concession du type 1919 comme une concession de travail public.

Cet arrêt est intervenu à propos des faits suivants :

Des travaux effectués par le concessionnaire d'une usine hydroélectrique provoquent l'assèchement de puits appartenant à des propriétaires voisins. Ceux-ci assignent le concessionnaire en dommages-intérêts devant le conseil de préfecture.

Portée ensuite devant le Conseil d'État, l'affaire

reçoit la solution suivante : « Le conseil de préfecture est compétent pour connaître de l'action en réparation de ces dommages. »

Or, devant le conseil de préfecture comme devant le Conseil d'État, aucune des parties n'alléguait l'incompétence. Il en résulte que ces tribunaux administratifs, en ne faisant aucune allusion à la question, l'ont résolue implicitement dans un sens favorable à la compétence du conseil de préfecture.

Ainsi à cette époque est posée, sans autre explication, la compétence administrative du conseil de préfecture ; cette décision pouvait s'appuyer sur les dispositions contenues dans l'article 5 du règlement d'administration publique du 20 janvier 1923.

L'article 28 de la loi du 16 octobre 1919 « invite le Président de la République à user de son pouvoir réglementaire pour établir le mode d'exécution des travaux préliminaires à la réalisation de la concession ». Il s'agit notamment des travaux de mesuration et de nivellement. Ce décret du 20 janvier 1923, après avoir énuméré les conditions administratives moyennant lesquelles ces travaux sont possibles, et notamment les arrêtés préfectoraux qui devraient déterminer le périmètre dans lequel ils pourront intervenir, dispose expressément (article 5) : « A la fin de l'opération, le dommage causé par les travaux est réglé entre le propriétaire et le demandeur en concession dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889. »

Or, la loi du 22 juillet 1889 est précisément la loi qui règle la procédure devant les conseils de préfec-

ture. Cela veut donc dire que le conseil de préfecture est compétent en la matière. Voilà donc un premier texte invoqué à l'appui de la compétence administrative.

A quoi on pouvait objecter, et on n'a pas manqué de le faire, que ce décret, avec son attribution de compétence, ne prouve rien, parce que si les travaux effectués par le concessionnaire dans ces conditions ne sont pas des travaux publics, il est évident que ce n'est pas le décret de 1923 qui pourra en faire des travaux publics puisque c'est la loi de Pluviôse qui en détermine le caractère. Un décret ne peut aller contre une loi. Par conséquent, ce décret ne prouve rien, il suppose la question déjà résolue. Et si l'on arrive à démontrer que les travaux du concessionnaire sont des travaux privés, la nullité du décret sera certaine sur ce point et, par suite, le tribunal ne pourra pas en tenir compte.

Mais il faut cependant reconnaître qu'il en résulte tout de même un préjugé en faveur de la compétence du conseil de préfecture.

Ainsi le caractère juridique des travaux d'aménagement des chutes d'eau et, partant, des concessions de chute, était loin d'être dégagé.

Le Conseil d'État a commencé par déduire les conséquences, de la nature juridique qu'il entendait implicitement donner aux concessions de chutes. En effet, s'appuyant sur l'article 5 du règlement d'administration publique, il pose d'abord la compé-

tence du conseil de préfecture que la loi du 28 Pluviôse an VIII a déterminée dans son article 4 :

« Le conseil de préfecture prononcera sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ;

» Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

CHAPITRE IX

EXAMEN DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT : ARRÊT DU 22 JUIN 1928. ARGUMENTS EN FAVEUR DU CARACTÈRE PUBLIC DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU

I. Arrêt du Conseil d'État du 22 juin 1928. — II. Opinion du doyen Hauriou sur l'arrêt du 22 juin 1928. — III. Le Conseil d'État met en cause la question de la nature juridique de la concession de chute d'eau. — IV. Les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont bien des travaux publics. — V. L'arrêt commune de Monségur du 10 juin 1921 permet de considérer les travaux d'aménagement des chutes d'eau comme des travaux publics.

I. — L'origine de l'espèce jugée par le Conseil d'État, le 22 juin 1928, procède juridiquement des dispositions de l'article 28 de la loi du 6 octobre 1919.

L'alinéa 1^{er} de cet article stipule que « les propriétaires sont tenus de laisser faire sur leur propriété tous travaux de mesuration ou de nivellement » et le législateur laisse à des règlements d'administration publique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles ces travaux pourront être effectués.

C'est ainsi que, sur l'interprétation de cet article, se greffa l'affaire suivante :

« La Société hydroélectrique et métallurgique du Palais a obtenu, par décret du 28 juin 1923, la concession d'une chute d'eau sur le Taurion, dans les départements de la Creuse et de la Haute-Vienne (puissance normale 5. 500 kilowatts).

« En vue de permettre à la société de procéder aux études et opérations préliminaires dans le périmètre de sa concession, un arrêté du préfet de la Haute-Vienne, du 22 août 1923, autorisait les agents de la société à pénétrer dans les propriétés privées pour y établir des jalons, y faire tous abatages, élagages, nivellements et autres travaux indispensables. L'arrêté rappelait que devaient être accomplies au préalable les formalités prescrites par l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire et l'article 4 § 1 portait expressément : « Les indemnités qui pourraient être dues pour dommages causés aux propriétés par le personnel chargé des études et travaux seront à la charge de la compagnie. A défaut d'entente amiable, elles seront réglées par le conseil de préfecture de la Haute-Vienne. »

Cet arrêté préfectoral a été pris en exécution d'un

règlement d'administration publique du 20 janvier 1923 sur lequel nous reviendrons, qui dans le cas envisagé renvoie expressément à la loi du 22 juillet 1889, admettant ainsi la compétence du conseil de préfecture.

« La société s'est mise au travail, ses agents pénétrant dans les propriétés privées, notamment dans celle appartenant aux époux de Sigalas, lieudit Lavaud, commune d'Ambazac, à quelques centaines de mètres de l'endroit où le barrage avait été établi. Les propriétaires s'étant aperçu que les ingénieurs de la société faisaient abattre un très grand nombre d'arbres sans constat préalable et que les habitants du village employés à cet abatage saccageaient en réalité leur domaine, élevèrent d'énergiques protestations.

« Le 20 octobre 1923, par exploit d'huissier, ils faisaient défense à la société de continuer ses opérations et, le 21 novembre, ils assignaient le concessionnaire devant le conseil de préfecture, réclamant une indemnité de 20.000 francs (1). »

Ici, une première question se pose : le conseil de préfecture était-il compétent ?

On sait que la compétence du conseil de préfecture a été posée par l'article 4 de la loi du 28 Pluviôse an VIII, aux termes duquel « le conseil de préfecture prononcera sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages provenant du

(1) Arrêt du Conseil d'État, 22 juin 1928. Conclusions du commissaire du gouvernement.

fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.

» Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

Or, nous avons vu que l'arrêté préfectoral, en autorisant la société à effectuer des études et opérations préliminaires, avait posé, conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement d'administration publique du 20 janvier 1923, la compétence du conseil de préfecture, pour les dommages causés aux propriétés par le personnel chargé des études et des travaux.

Sans doute, un règlement d'administration publique ne peut que développer les dispositions essentielles dans le cadre de la loi qui l'a fait naître, mais rien dans la loi du 16 octobre 1919 n'autorise à penser que le législateur ait voulu condamner la compétence administrative.

D'ailleurs, et c'est un premier point, aucune question d'incompétence ne fut soulevée devant le tribunal administratif.

« Par un premier arrêté du 26 décembre 1923, le conseil de préfecture ordonna une expertise à l'effet d'évaluer les dommages causés à la propriété des époux de Sigalas et, en même temps, de faire connaître si l'arrêt des travaux imposé par l'exploit du 20 octobre avait causé un préjudice à la société et d'en fixer le montant. Moins de deux mois après,

les experts déposaient leur rapport. Ils estimaient à 3.475 francs les dommages causés à la propriété de Sigalas, et à 100.000 francs le préjudice causé à la société par l'arrêt pendant trois mois de ses travaux d'études.

» Après un complément d'expertise, ayant pour objet de faire préciser les bases de cette indemnité proposée en faveur de la société, le conseil de préfecture a rendu sa décision définitive le 1^{er} avril 1925. Cet arrêté alloue 15.000 francs à la société, 3.475 francs aux époux de Sigalas, deux tiers des dépens et frais d'expertise étant à leur charge. »

Telle est l'affaire qui s'est produite et la façon dont elle a été présentée au Conseil d'État par M. Josse, commissaire du gouvernement.

Le recours des époux de Sigalas soulevait une double question de compétence. D'abord, ils soutenaient que la juridiction administrative était non fondée à examiner une question qui dépasse le cadre de sa compétence.

M. le Commissaire du gouvernement reconnaît lui-même l'erreur du conseil de préfecture :

« Votre jurisprudence est très nette, les litiges relatifs aux dommages et aux troubles causés à l'entrepreneur par les propriétaires sont de la compétence judiciaire. »

Mais, sur un autre point, la requête des époux de Sigalas contestait la compétence administrative du conseil de préfecture en se fondant sur une opinion

discutée d'après laquelle les travaux d'un concessionnaire de chute d'eau ne sont pas des travaux publics.

La question était délicate :

II. — Le doyen Hauriou, dans un article paru dans la *Revue de droit public*, a pensé enfermer le problème dans une simple question de légalité, de règlement d'administration publique.

Pour l'éminent professeur, le problème tient dans la contradiction qui divise certains textes.

« D'une part, l'article 28 de la loi du 16 octobre 1919 débute ainsi : « Des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application de la présente loi et fixeront notamment : 1^o les conditions dans lesquelles les propriétaires seront tenus de laisser faire sur leurs propriétés tous les travaux de mesuration ou de nivellement, c'est-à-dire tous les travaux d'études préalables; d'autre part, l'article 4 de la loi prévoit que pour ces servitudes qu'il envisage, la compétence sera celle des tribunaux judiciaires. Cependant, l'article 5 du règlement du 20 janvier 1923 prévoit la compétence du conseil de préfecture pour tous les dommages résultant des travaux d'études. »

Partant de cette idée, M. Hauriou est arrivé à penser qu'une simple question de légalité se posait et qu'il fallait répondre par une solution adéquate.

« Sans doute, la théorie de la délégation législative a été critiquée par la doctrine, mais à cette théorie ainsi condamnée, ne peut-on pas substituer celle de

la délégation de matières ? Par exemple, dans la présente espèce, lorsque l'article 28, paragraphe 1, de la loi du 16 octobre 1919 décide qu'un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles les propriétaires seront tenus de laisser faire sur leurs propriétés des travaux d'études, cela peut être interprété dans le sens que cette matière d'occupation temporaire est déléguée par le législateur au pouvoir exécutif. Cette explication qui repose sur un fait certain, celui du domaine afférent à chaque compétence, domaine de la loi, domaine du décret, échappe complètement à l'objection tirée de la séparation des pouvoirs. La matière détachée du domaine législatif sera réglée par le gouvernement avec son propre pouvoir réglementaire et par un décret qui restera administratif. Une fois qu'on est entré dans la voie des délégations de matières, on s'aperçoit que ces dernières sont très nombreuses. Ce n'était pas le moment pour le Conseil d'État d'abandonner, en ce qui concerne les règlements d'administration publique, l'idée de la délégation, mais au contraire, il convenait de l'appliquer plus que jamais en l'entendant comme une délégation de matière. »

III. — De son côté, le Conseil d'État n'a pas restreint le problème comme le proposait M. Hauriou. Bien au contraire, et malgré l'opinion du doyen disant que « tout cet effort était peut-être inutile et la légalité de l'article 5 pouvait peut-être se défendre d'une manière plus directe et sans engager de biais la

grosse question de la nature juridique de la concession de force motrice », il a estimé que l'amplitude du problème lui permettait d'aborder l'examen de la « nature juridique de cette concession ».

Les époux de Sigalas avaient fondé leur instance devant le conseil de préfecture sur les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892.

Article 1^{er}. — Les agents de l'administration ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits, ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour y exécuter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'État qu'en vertu d'un arrêté préfectoral et indiquant les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites...

« L'introduction des agents de l'administration ou des particuliers à qui elle délègue ses droits, ne peut être autorisée à l'intérieur des maisons d'habitation ; dans les autres propriétés, elle ne peut avoir lieu que cinq jours après notification au propriétaire ou, en son absence, au gardien de la propriété...

» Il ne peut être abattu d'arbres fruitiers, d'ornement ou de haute futaie avant qu'un accord amiable ne soit établi sur leur valeur, ou qu'à défaut de cet accord, il ait été procédé à une constatation contradictoire destinée à fournir les éléments nécessaires pour l'évaluation des dommages.

A la fin de l'opération, tout dommage causé par les études est réglé entre le propriétaire et l'admi-

nistration dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889. »

Condamnés devant le tribunal administratif départemental, les époux de Sigalas firent appel de la décision devant le Conseil d'État et firent plaider l'incompétence à raison du fait que les travaux d'un concessionnaire de chute d'eau ne sont pas des travaux publics.

Ainsi, après avoir excipé des principes de la loi du 29 décembre 1892 et de celle du 22 juillet 1889, les plaideurs mécontents changeaient de tactique et demandaient au Conseil d'État de faire droit à leur instance en s'appuyant sur le caractère privé des travaux d'aménagement des chutes d'eau.

L'argumentation des plaideurs était fondée sur le raisonnement suivant : le conseil de préfecture était incompétent pour examiner la demande parce qu'il résulte de l'étude des travaux préliminaires de la loi du 16 octobre 1919 la volonté du législateur de poser la compétence civile, et surtout parce que cette même loi l'a explicitement mentionnée dans son article IV § VIII.

« Les indemnités auxquelles pourra donner lieu l'application du présent article, ainsi que les contestations qu'il soulèvera, seront réglées par la juridiction civile. Il sera procédé devant ces tribunaux, comme en matière sommaire, et s'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert. »

Ils ajoutaient que le règlement d'administration publique du 20 janvier 1923, malgré l'attribution de

compétence qu'il faisait dans son article 5, en faveur des tribunaux administratifs, n'avait pu déroger aux principes posés dans la loi qui donnait au pouvoir exécutif le droit de délégation.

A cette argumentation, le Conseil d'État opposait le raisonnement suivant :

« Ainsi, même en adoptant l'argumentation du ministre, savoir qu'il s'agit en l'espèce non des travaux d'établissement seuls visés à l'article 4, mais des travaux préliminaires envisagés par l'article 28, § 1^{er} et pour lesquels le règlement d'administration publique a reçu spécialement délégation, même en interprétant ce décret du 20 janvier 1923 comme s'appliquant dès l'origine au concessionnaire, comme au demandeur de concession, on ne juge pas encore le pourvoi. Il faut statuer sur la légalité de l'article 5 du règlement. »

» On retrouve ainsi la question que nous posions au début de ces conclusions :

» Quelle est la nature des travaux des concessions d'énergie hydraulique de la loi du 16 octobre 1919 ? Si ce sont des travaux publics, alors le décret du 20 janvier 1923 est légal, l'attribution de compétence au conseil de préfecture n'est qu'une application des principes, principes auxquels déroge l'article 4 de la loi pour certains dommages seulement. Comme il ne s'agit pas, dans la cause, des dommages de travaux d'établissement, mais des dommages causés par des travaux préliminaires non visés expressément

dans cet article 4, on retombe dans le cas général : compétence administrative.

« Si les concessions de la loi du 16 octobre 1919 ne sont pas des concessions de travaux publics, alors il faut faire droit entièrement au pourvoi. Pour des travaux privés, un décret, fût-ce un règlement d'administration publique, ne peut déroger à la compétence légale (1). »

Or, ces concessions sont bien des concessions de travaux publics.

Il y a pour étayer cette opinion deux sortes d'arguments : les uns déblaient pour ainsi dire le terrain sur lequel les autres vont permettre de poser plus tard les prémisses du raisonnement qui fonde la nature juridique des concessions sur le caractère public des travaux d'aménagement des chutes d'eau.

Nous avons vu ce qu'il convenait de penser des travaux préliminaires de la loi du 16 octobre 1929. Tant dans les travaux de la Commission extra-parlementaire que dans les débats devant la Chambre il n'est apparu une indication un peu nette du désir de déterminer d'une façon définitive la nature juridique des concessions d'énergie hydraulique. On a beaucoup insisté sur les analogies entre la concession de mine et la concession de chute ; on se souvient des paroles de M. Perrier qui était aussi rapporteur du projet de loi sur les mines : « en matière identique, législation identique ». A la vérité, s'il existe des res-

(1) Arrêt du Conseil d'État, 22 juin 1928. Conclusions du commissaire du gouvernement.

semblances certaines entre les deux concessions, sous le régime des lois de 1919 on ne doit pas méconnaître les différences qui les séparent.

« Les travaux préparatoires montrent quelque flottement. Alors qu'à l'origine la concession de forces hydrauliques était expressément déclarée assimilable aux concessions de travaux publics, la Commission extra-parlementaire chercha ensuite des analogies avec les concessions minières. On ne voulait pas, en effet, accorder à toutes les entreprises sans distinction les prérogatives des travaux publics, notamment le droit d'exproprier. L'article 5 de la loi l'a réservé aux entreprises déclarées d'utilité publique.

« Quoi qu'il en soit, le régime des concessions minières lui même était en remaniement et finalement les deux lois, du 9 septembre 1919 sur les mines, loi du 16 octobre 1919 sur les forces hydrauliques, sont intervenues presque simultanément. De nombreuses dispositions sont communes aux deux lois...

« Mais, s'il y a parallélisme entre les concessions minières et les concessions de force hydraulique, on ne saurait établir entre elles une analogie absolue et transposer des unes aux autres les mêmes solutions.

« Évidemment, comme la houille blanche, le gisement minier appartient désormais à la collectivité; les mines nouvellement concédées sont exploitées à titre précaire (pour 50 ou 99 ans) et doivent retourner gratuitement à l'État en fin de concession, non seulement le gisement, mais — article 2 § 4 de la loi —

les bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession et en constituant les dépendances immobilières.

« Mais des différences séparent les deux contrats. Si le régime actuel des concessions minières diffère profondément du régime de 1810, on n'a pas voulu, sauf en ce qui touche la limitation dans le temps et la participation de l'État aux bénéfices, modifier le fondement même de l'exploitation minière. L'exploitant n'est pas lié par des tarifs maxima. Il est, comme avant, le maître de son exploitation pendant toute la durée de la concession. Il exploite pour son compte. Les travaux qu'il entreprend dans la mine (travaux qui ne sont pas définis dans le cahier des charges), c'est pour lui avant tout qu'il les fait (1). »

On a dit aussi, dans le but de refuser aux concessions d'énergie hydraulique le caractère de concessions de travaux publics, que la compétence civile avait été prévue par la loi du 16 octobre 1919 pour les dommages causés par l'aménagement des travaux de chutes d'eau.

En effet, l'article 4 de la loi s'exprime ainsi : « Pour l'exécution des travaux définis au cahier des charges et régulièrement approuvés par l'administration ainsi que pour l'exploitation de la concession, le concessionnaire aura les droits suivants :

» 1^o Occuper dans l'intérieur du périmètre défini

(1) Arrêt du Conseil d'État, 22 juin 1928. Conclusions du commissaire du gouvernement.

par l'acte de concession les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue ou de prise d'eau ou des canaux d'adduction ou de fuite, lorsque ces canaux sont souterrains ou s'ils sont à ciel ouvert en se conformant à la loi du 29 avril 1845.

» 2^o Submerger les berges par le relèvement du plan d'eau.

» 3^o S'il s'agit d'une usine de plus de 10.000 kwts, occuper temporairement tous terrains et extraire tous matériaux nécessaires à l'exécution des travaux en se conformant aux prescriptions de la loi du 29 décembre 1892... Les indemnités auxquelles pourra donner lieu l'application du présent article, ainsi que les contestations qu'il soulèvera, seront réglées par la juridiction civile. »

Dans le même sens, l'article 6 ajoute : « L'éviction des droits particuliers à l'usage de l'eau, exercés ou non, donne ouverture à une indemnité en nature ou en argent si ces droits préexistaient à la date de l'affichage de la demande en concession.

» ... En cas de désaccord sur la nature ou le montant de l'indemnité qui est due, la contestation est portée devant la juridiction civile. »

L'argument ne tient pas contre la logique rigoureuse de M. le Commissaire du gouvernement dans l'arrêt du Conseil d'État :

« ... L'attribution de compétence aux tribunaux civils contenue dans la loi, notamment aux articles 4 et 6, n'est plus l'application des principes, mais au

contraire une dérogation dont la portée s'étend aux seuls objets limitativement énumérés par la loi.

» Cette attribution de compétence ne suffit pas à elle seule à modifier la nature juridique des entreprises hydrauliques.

» Dans le même sens, on peut citer l'article 12 de la loi du 15 juin 1906, qui tout en reconnaissant explicitement le caractère de travaux publics aux concessions de distribution d'énergie déclarées d'utilité publique, attribue aux juges de paix le contentieux des indemnités corrélatives à l'exercice des servitudes d'appui, de passage et d'échafaudage.

« Les articles 4 et 6 de la loi peuvent d'ailleurs être conciliés, même avec la théorie générale des travaux publics. En cas de dépossession, en effet, la compétence judiciaire est normale. Or, ces dommages visés aux articles 4 et 6 sont, par l'atteinte grave qu'ils apportent au droit de propriété, assimilables à une dépossession. »

Dans les considérants de l'arrêt on retrouve le même raisonnement.

« Considérant, il est vrai, que l'article 4 prévoit que pour les servitudes qu'il envisage, la compétence sera celle des tribunaux judiciaires, mais que cette compétence tout exceptionnelle doit être strictement limitée aux cas énumérés par ledit article, que dans toutes les autres circonstances les demandes d'indemnités pour dommages causés doivent être portées devant le conseil de préfecture ;

» Considérant que les dommages causés par l'occu-

pation de terrains pour travaux d'études préliminaires, ne sont pas visés au dit article 4, que, dans ces conditions, le règlement d'administration publique du 20 janvier 1923, pris pour l'application de l'article 28 de la loi du 16 octobre 1919, a pu également reconnaître la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur les demandes d'indemnités formées à raison des opérations de nivellement, auquel le concessionnaire doit être assimilé, en vue de déterminer l'emplacement des ouvrages définitifs (1). »

IV. — Ainsi les travaux d'aménagement des chutes d'eau peuvent être considérés comme des travaux publics dont les litiges sont soumis au conseil de préfecture.

Et il y a en faveur de cette opinion des arguments sérieux. A ceux que nous avons eu l'occasion d'examiner, il faut ajouter ceux qui ont emporté la décision du Conseil d'État dans l'arrêt du 12 juin 1928.

En premier lieu, le Conseil d'État constate que les ouvrages établis par le concessionnaire en vertu de la loi de 1919 sont destinés à faire retour à l'État en fin de concession.

2^o Que la loi crée, au profit et à la charge du concessionnaire, un système de droits et d'obligations destinés à assurer dans le présent et dans l'avenir le meilleur emploi de la richesse naturelle

(1) MESTRE, *Génie civil*, 14 juillet 1928.

des cours d'eau, dont la puissance publique concède l'usage en vue de pourvoir aux besoins de la collectivité.

3^o La concession de travaux publics associe le concessionnaire à l'administration si étroitement que l'acte de concession peut prévoir et imposer au concessionnaire des réserves de force ou d'eau qui seront attribuées à l'administration.

« Attendu, dit le Conseil d'État, que la loi dispose que le concessionnaire devra constituer des réserves en force et en eau qui seront tenues par lui à la disposition des services publics, et en vue desquelles, il devra effectuer ces travaux nécessaires pour leur utilisation. »

« Il est intéressant de constater, » dit M. Mestre, « que dans ce considérant, le Conseil d'État se réfère au service public. »

» En effet, ces réserves sont destinées à alimenter des services publics. Ne doit-on pas voir dans cette référence une adhésion implicite à la thèse d'après laquelle sont travaux publics ceux qui seraient destinés à assurer le fonctionnement des services publics ? Non. Ce considérant ne comporte aucune adhésion de ce genre à cette thèse. En effet, d'une part, elle a été expressément écartée par le Conseil d'État dans un arrêt récent, l'arrêt commune de Monségur, 10 juin 1921.

» Par cet arrêt, la notion de service public est complètement écartée puisqu'il s'agit de travaux faits dans une église et que les travaux faits pour une

église depuis la loi de Séparation ne peuvent servir à un service public. Par conséquent, pour qu'il y ait, dans l'arrêt Sigalas, dont nous nous occupons en ce moment, une adhésion à la thèse d'après laquelle sont travaux publics ceux qui sont destinés à assurer les services publics, il faudrait évidemment une affirmation bien nette. Or, l'allusion aux services publics qui est faite dans le considérant en question, à propos de l'emploi des réserves, ne saurait être nullement interprétée comme une adhésion à cette thèse, car le Conseil d'État ne dit pas une seule fois, dans cet arrêt, que l'énergie produite sera une énergie consacrée aux services publics. On n'en sait rien, car d'abord ce n'est qu'une portion de l'énergie produite qui ira aux services publics et, en outre, les réserves en question ne sont pas obligatoires pour l'administration, elle peut, s'il y a lieu, dit la loi de 1919, établir ces réserves, elles ne sont donc pas obligatoires.

» Et le Conseil d'État se réfère simplement à cette possibilité de réserves pour caractériser, au point de vue du droit public, l'ensemble de l'opération. Visiblement le Conseil d'État a rédigé un arrêt de principe qui pût servir toutes les concessions de chutes d'eau quelles qu'elles fussent, et les conclusions du commissaire du gouvernement ne laissent aucun doute sur ce point. La thèse qui différencie les concessions, suivant qu'elles sont destinées aux services publics ou qu'elles servent uniquement à des usages privés, est expressément écartée par lui. Il

est donc certain que cette allusion discrète et incidente aux services publics intervient ici, non pas pour adhérer à la thèse d'après laquelle seraient travaux publics ceux qui tendent à assurer un service public, mais uniquement pour donner à l'ensemble de l'opération, par la possibilité d'une réserve de force pour les services publics, un caractère administratif plus marqué (1). »

Il est indispensable d'insister sur cette solution, car certains auteurs avaient émis une opinion contraire, notamment M. Pépy. « Mais il reste toute une catégorie de concessions hydrauliques auxquelles, dans l'état présent des choses, et en l'absence d'un texte législatif formel, on ne saurait étendre le caractère de concession de travaux publics, et donc les règles propres à ce genre de concession ; ce sont toutes les concessions qui ne comportent pas d'obligation de fournir le courant et des tarifs maxima, toutes celles dont l'objet principal est une industrie privée : électrochimie, ou électrométallurgie, ou encore papeterie. Ici, nous trouvons bien un contrat, nous trouvons bien des travaux qui doivent revenir à l'État, mais il nous manque un élément essentiel de la concession de travaux publics, à savoir le service public. Toute concession de travaux publics comporte nécessairement une concession de service public, voilà ce qu'il ne faut pas oublier. Or, pour toutes les concessions de cette dernière catégorie, il n'y a point de service public, donc point de concession de travaux publics. Peu importe qu'en fait ces

(1) MESTRE, *op cit.*

concessions, si elles ont des excédents d'énergie, les vendent, soit à des services publics de distribution ou deviennent elles-mêmes, par un acte indépendant de leur concession hydraulique, distributrices d'énergie; ce qu'il faut regarder, c'est le cahier des charges de la concession hydraulique. S'il comporte un service public, il y a concession de travaux publics, sinon il n'y a point concession de travaux publics (1). »

Or, l'abandon de cette théorie est formel et ressort des paroles mêmes du commissaire du gouvernement.

« Peut-on réellement maintenir cette dualité ? Nous estimons, en ce qui nous concerne, qu'il faut faire tous les efforts possibles pour unifier toutes les concessions nouvelles.

» Or, pour ces concessions du second type, l'utilité générale peut-être moins évidente, surtout moins directe, nous pensons qu'elle n'en existe pas moins. Il y a toujours, dans l'équipement même de la chute, cette question des réserves en eau ou en force pour les collectivités, pour les services publics, qui suffit à elle seule pour qu'il y ait bien, pour partie, ouvrage exécuté en vue d'une affectation à l'utilité générale. »

V. — Depuis l'arrêt commune de Monségur du 10 juin 1921, qui a fixé la jurisprudence sur ce point, constituent seuls des travaux publics ceux qui présentent à la fois les deux caractères suivants : travaux effectués pour le compte d'une personne administrative, travaux accomplis dans un but d'utilité générale.

(1) PÉRY, *op. cit.*

On se rappelle les faits qui furent à l'origine de cet arrêt : Un jour de fête religieuse, des enfants s'amusaient à se suspendre au bénitier d'une église. Le bénitier se rompt et les morceaux en tombant sectionnent la jambe d'un des enfants.

Les parents actionnèrent la commune aux fins d'indemnité devant le conseil de préfecture. Ce tribunal, après expertise, reconnut la responsabilité de la commune et la condamna au versement d'une indemnité aux mains des parents de la victime.

La commune fit appel devant le Conseil d'État d'une décision qu'elle estimait avoir été rendue contrairement aux principes de compétence admis et fonda sa requête sur le fait que, le service des cultes, n'étant plus, depuis la loi du 9 décembre 1905, un service public, le conseil de préfecture était incompétent.

Au contraire, le Conseil d'État admit, selon les termes du commissaire du gouvernement, Corneille, la compétence du tribunal administratif.

« Si telle est la formule à double aspect (aspect du service public, aspect du domaine public) qui justifierait l'incompétence du conseil de préfecture, nous estimons au contraire que le conseil de préfecture était compétent, car ni à l'un ni à l'autre des deux points de vue envisagés, la formule ne reflète l'état actuel de votre jurisprudence, soit sur la notion de travail public, soit sur le caractère des églises depuis la loi du 2 janvier 1907.

» Au premier point de vue, la notion de travail

public et celle de service public ne se recouvrent pas exactement, et, par suite, on ne peut se fonder sur ce que les cultes ne sont plus un service public, pour dire que les travaux d'entretien des églises ne sont plus des travaux publics. Pour étayer son opinion conforme à celle de la requête, M. le ministre de l'Intérieur s'appuie sur la définition du travail public donnée par l'auteur d'un ouvrage déjà ancien, M. Christophle : les travaux publics sont ceux qui sont exécutés dans l'intérieur des divers services publics dont l'administration a la gestion. Mais cette opinion n'est plus consacrée de façon aussi rigide par la doctrine et la jurisprudence. On s'est aperçu, en effet, que travail public et service public ne sont pas forcément deux expressions qui se correspondent, puisque des services publics sont concédés, que la concession ne change pas la nature du service même et que, cependant, certains travaux aux locaux des concessionnaires ne sont pas des travaux publics de la compétence du conseil de préfecture, quoiqu'il s'agisse de locaux où s'exercent des services publics et puisque, en sens contraire, des travaux faits à des salles communales de sociétés de secours mutuels et de réunions publiques qui ne sont pas des salles de services publics, sont cependant des travaux publics. Ce ne sont donc pas seulement les travaux des services publics, qui peuvent se définir travaux publics. La notion est plus large et, après quelques tâtonnements de doctrine et de jurisprudence, on est arrivé à la formule suivante : est

travail public tout travail ayant une destination d'utilité générale, exécuté pour le compte d'une personne morale administrative (1). »

Or, les travaux d'aménagement effectués par le concessionnaire des chutes d'eau sont des travaux qui présentent bien le double caractère d'une destination à l'intérêt général et d'une exécution pour le compte d'une personne morale administrative.

Cela ressort de l'étude de la loi de 1919 et des dispositions qui y sont contenues.

Nous ne pourrions mieux le démontrer qu'en citant ce passage de l'article de M. Pépy, paru sous les arrêts du Conseil d'État du 8 mai 1924 et du 5 août 1925.

Après avoir examiné la situation juridique de la concession de mine et de la concession de chute, le professeur est amené à comparer cette dernière à la concession de travaux publics.

« En premier lieu, pour la concession d'énergie hydraulique comme pour la concession de travaux publics, c'est un contrat qui est à la base de leur activité. Les promoteurs de la loi de 1919 auraient voulu que ce fondement de la concession de chute fût un acte d'autorité émanant unilatéralement de l'administration (Perrier, Rapp. Pa. 53) mais le législateur ne les a pas suivis dans cette voie. La loi de 1919 aussi bien que la pratique administrative à laquelle a donné naissance l'application de cette loi, ont vu dans l'acte originaire de la concession hydrau-

(1) Arrêt commune de Monségur, 10 juin 1921.

lique un acte contractuel. La loi d'abord, « les droits » résultant du contrat de concession, dit l'article 21, » sont susceptibles d'hypothèques », et la pratique administrative nous montrent que la concession hydroélectrique, comme la concession de travaux publics se compose de trois documents : la convention, l'acte d'autorisation, le cahier des charges, la convention servant de support aux deux autres. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement ; les concessions hydrauliques ont à régler toute une série de questions qui varient d'une concession à l'autre : concours financier de l'État, fixation des réserves en eau ou en énergie, détermination des ouvrages à construire et qui ne peuvent être résolues que par le libre accord des parties.

» Détermination des ouvrages à construire, avon-nous dit, et, par là aussi, la concession hydraulique se rapproche de la concession de travaux publics. Le concessionnaire de chute apparaît, à lire le cahier des charges, comme un entrepreneur de travaux, comme un constructeur d'ouvrages ; ceux-ci sont déterminés d'une façon précise et détaillée en même temps que se trouve fixé le délai d'exécution des travaux (loi du 16 octobre 1919), article 4 § 4 ; cahier des charges type, articles 6, 9, 10 ; cahier des charges de l'usine de Sainte-Tuile, articles 5, 8, 9).

» Les clauses qui déterminent ainsi les ouvrages à exécuter sont d'ailleurs essentielles à la concession d'énergie hydraulique, à la différence de ce qui se passe pour les concessions minières. En matière

de mines, en effet, il n'est ni utile, ni possible de fixer au moment où la concession est donnée, les travaux à effectuer ; cela n'est pas possible parce que tout le gîte minier n'est pas reconnu d'une façon certaine et complète au moment où commence l'exploitation et que sa prospection, son exploration se poursuivront constamment pendant toute la durée de la concession ; et cela n'est pas utile parce que les travaux d'aménagement s'accomplissent par tranches successives, les procédés peuvent se modifier ; c'est ainsi qu'aujourd'hui les puits d'un siècle d'extraction sont séparés par des distances beaucoup plus considérables qu'autrefois. Au contraire, cette détermination des ouvrages est indispensable pour les concessions hydrauliques et cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce que l'équipement partiel de la chute est impossible, il faut tout de suite savoir quels travaux seront exécutés. Ensuite, parce que l'établissement d'une usine sur un cours d'eau est de nature à retentir surtout le régime de ce cours d'eau. En troisième lieu, parce que les ouvrages hydrauliques ont une importance considérable sur la puissance de la chute ; on peut dire que, en quelque manière, ils créent l'énergie dont il réalisent l'utilisation. Il suffit pour s'en convaincre de réfléchir à l'importance d'ouvrages comme le barrage de Wægital, en Suisse, ou le barrage (projeté) du Sautet sur le Drac ou comme l'usine hydroélectrique de Barberine, sans parler même de projets grandioses comme ceux dont il est question pour utiliser la différence de niveau

entre la Méditerranée et la mer Morte. A ce point de vue, la mine ne présente rien de comparable aux travaux hydrauliques ; les travaux de premier établissement peuvent rendre l'extraction plus intense, ils ne peuvent augmenter ni l'étendue du gisement minier ni sa teneur en minerai. Enfin, dernière considération ; tandis que la mine est destinée à s'épuiser par son exploitation même, l'énergie hydraulique revêt un caractère de fixité et de permanence qui pénètre les ouvrages destinés à son utilisation de telle sorte qu'on pourrait présenter la formule suivante d'un raccourci un peu brutal peut-être, mais qui cependant ne trahit pas la réalité : la mine est créée pour l'exploitation, donc pour la destruction ; la concession de chute a pour objet l'aménagement, donc la construction.

» Enfin, sur un troisième point non moins important que les deux premiers, nous voyons la concession hydraulique se rapprocher de la concession de travaux publics. Lorsque la concession a pour objet la production de l'énergie électrique en vue de la vente au public ou en vue de l'alimentation de services publics de distribution, le concessionnaire se voit imposer par son cahier des charges des obligations qui rappellent trait pour trait les obligations d'un concessionnaire de service public : obligation de fournir le courant à tous ceux qui en font la demande et qui se trouvent dans les conditions prévues par le cahier des charges ; limitation des redevances à réclamer des usagers par le jeu des tarifs

maxima. Ce sont déjà ces obligations que nous avons rencontrées pour les concessionnaires du type Beaumont-Monteux et elles nous avaient conduit à reconnaître à ces concessionnaires le caractère de concessionnaires de travaux publics. Ajoutons que, dans l'accomplissement de toutes ces obligations, exécution de travaux, fonctionnement d'un service public, le concessionnaire agit comme délégué et représentant de l'administration. Les ouvrages dont il entreprend la construction doivent être approuvés par l'administration, ils reviennent gratuitement à l'État en fin de concession ; d'autre part, il appartient à l'État de mettre un terme par anticipation à la concession en rachetant celle-ci, et il est légalement investi du droit de proclamer la déchéance du concessionnaire si celui-ci manque à ses obligations, c'est-à-dire, aux termes de l'article 41 du cahier des charges, s'il n'a pas achevé et mis en service dans les délais fixés les ouvrages prévus au cahier des charges, ou s'il détourne la concession de son objet, ou encore s'il n'assure pas le service qui lui est confié. Toutes dispositions qui rappellent la concession des travaux publics (1). »

L'arrêt du Conseil d'État, d'ailleurs, a résumé les raisons de croire au caractère public des travaux d'aménagement des chutes d'eau.

« Considérant que les ouvrages établis par le concessionnaire d'une usine hydraulique sous le

(1) PÉPY, *D. P.* 1926, 3-65.

régime de la loi du 16 octobre 1919 doivent faire retour à l'État à l'expiration de la concession; que la loi crée au profit et à la charge du concessionnaire un système de droits et d'obligations destinés à assurer dans le présent et dans l'avenir le meilleur emploi de la richesse naturelle des cours d'eau, dont la puissance publique concède l'usage en vue de pourvoir aux besoins de la collectivité; que, notamment, la loi dispose que le concessionnaire devra constituer des réserves en force et en eau qui seront tenues par lui à la disposition des services publics selon les conditions inscrites au cahier des charges et en vue desquelles il devra effectuer les travaux nécessaires pour leur utilisation; qu'elle prévoit, en outre, que des tarifs maxima seront arrêtés tant pour lesdites réserves que pour les ventes d'énergie au public, s'il y a lieu (1). »

(1) Arrêt du Conseil d'État, 22 juin 1928.

CHAPITRE X

EXAMEN DE LA JURISPRUDENCE AU CONSEIL D'ÉTAT TELLE QU'ELLE RÉSULTE DE L'ARRÊT DU 16 NOVEMBRE 1928

I. Conditions dans lesquelles est intervenu l'arrêt du 16 novembre 1928. — II. Opinion du doyen Hauriou sur les raisons qui militent en faveur de l'assimilation de la concession de chute à la concession de travaux publics.

I. — Ainsi le Conseil d'État reconnaît que les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics.

Les adversaires de cette conception ont voulu opposer l'opinion manifestée par le tribunal administratif le 22 juin 1928 et celle qui résulte de l'arrêt du 16 novembre 1928. Il leur a paru que le Conseil d'État s'était déjugé dans ce dernier arrêt.

Voici les faits. Une usine productrice d'énergie

électrique a été aménagée avant la loi du 16 octobre 1919 dans les conditions ordinaires sur un cours d'eau non navigable.

On sait ce qu'il faut entendre par conditions ordinaires.

L'article 644 du Code civil permet aux particuliers, dont la propriété borde une eau courante, d'user de l'eau pour les usages agricoles et industriels et la loi de 1898 déclare qu'un riverain peut, sur un cours d'eau non navigable, construire un barrage pour surélever le niveau des eaux et créer une chute uniquement avec une autorisation préfectorale.

Un pareil travail est un travail purement privé. Survient la loi de 1919, puis l'industriel dont il s'agit se trouve obligé de reconstruire le barrage.

Comment allait-on considérer le travail ? Public ou privé ?

En faveur du caractère public, il aurait été possible de faire valoir les arguments sur lesquels on fonde ordinairement la notion de travail public.

Le caractère public du barrage était évident puisque l'usine dont il dépendait devait, conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi du 16 octobre 1919 qui règle le sort des usines antérieures, appartenir à l'État, à l'expiration d'un certain délai ; en outre, l'aménagement du cours d'eau par l'industriel rentrait dans le cadre d'une compréhension meilleure de l'intérêt général.

Le Conseil d'État, dans cette espèce, a jugé, et c'est une solution indiscutable, que l'on n'est pas

en présence de travaux publics. En effet, la loi déclare simplement que dans soixante-quinze ans, l'État, moyennant l'indemnité prévue, deviendra propriétaire de l'usine, telle qu'elle se comportera dans soixante-quinze ans ; il se peut que des réparations faites par l'industriel aujourd'hui sur l'usine, il n'en reste plus la moindre trace dans soixante-quinze ans. En tout cas, l'État aujourd'hui n'a aucun droit sur l'usine tandis que, dans le cas de concession accordée depuis la loi de 1919, pour les usines nouvelles, dès le jour de la concession, l'État a un droit sur l'usine et ce droit se traduit notamment par la participation de l'État aux bénéfices, les réserves pour les services publics, etc... ; dès maintenant il se traduit par le fait que le concessionnaire n'est pas maître absolu chez lui ; il doit tenir compte de ce droit de regard que l'État a sur son industrie de la déchéance possible. Il y a un droit de l'État d'ores et déjà réalisé sur son usine, du fait de la concession.

Mais pour l'usine ancienne qui, en vertu de l'article 18 de la loi de 1919, reste soumise au régime ancien, l'usinier en reste propriétaire, comme il l'était auparavant. L'administration n'a rien à voir dès maintenant dans son usine. Seulement, dans soixante-quinze ans, si elle existe, l'État prendra l'usine moyennant indemnité.

On est là en présence d'une sorte d'expropriation différée, d'une expropriation à terme et sans effet rétroactif. Or, le terme n'est pas encore arrivé et, par conséquent, l'industriel est pleinement propriétaire.

Le caractère des ouvrages n'est nullement modifié par le fait que cette chute doit faire retour dans soixante-quinze ans à l'État; c'est par des travaux privés que le barrage a été construit, ce sont encore des travaux privés qui le réparent aujourd'hui, C'est ce que le Conseil d'État a jugé dans son arrêt du 16 novembre 1928. Par conséquent, non seulement nous ne trouvons aucune contradiction entre l'arrêt nouveau et la jurisprudence antérieure, mais on y trouverait plutôt une confirmation, puisque dans les travaux des concessions nouvelles, le particulier travaille pour le compte de l'État, tandis que, dans cette hypothèse, l'industriel travaille uniquement pour son propre compte.

Ainsi, sont des travaux publics les travaux effectués par un concessionnaire de chute sous le régime de la loi du 16 octobre 1919.

II. — Le Doyen Hauriou lui-même, dans le même article où il affirmait que le Conseil d'État aurait pu justifier la légalité du règlement d'administration publique du 20 janvier 1923 autrement qu'en mettant en cause la nature juridique des concessions de chute d'eau, reconnaît les « très fortes raisons en faveur de l'assimilation de la concession de force motrice à une concession de travaux publics »:

a) Les ouvrages établis par le concessionnaire doivent faire retour à l'État à l'expiration de la concession.

b) La loi crée, au profit et à la charge du conces-

sionnaire, un système de droits et d'obligations qui ont pour but d'assurer le meilleur emploi de la richesse naturelle que constitue la force motrice.

c) La loi décide que le concessionnaire devra constituer des réserves en force et en eau qui seront tenues par lui à la disposition des services publics.

d) Elle prévoit l'usage de tarifs maxima pour lesdites réserves (1). »

(1) *Revue de droit public*, 1928.

CHAPITRE XI

- I. Conséquences de l'arrêt du 22 juin 1928. —
II. Intervention de l'administration dans l'ordre économique. Les résistances. — III. Effets de la jurisprudence qui assimile les travaux d'aménagement des chutes d'eau aux travaux publics.

I. — L'arrêt du 22 juin 1928 consacre une jurisprudence nouvelle et réalise une situation que M. Mestre qualifie « d'intrusion prétorienne des données économiques dans l'ordre administratif ».

Il donne naissance à un état de choses, nouveau qui s'est imposé peu à peu comme une manifestation nouvelle de la tendance de l'administration à s'immiscer dans les relations des particuliers.

A la fin du XIX^e siècle, lorsque certaines villes et la Ville de Paris, en particulier, se sont attachées à installer des établissements de bains-douches, nécessité a été de recourir à un arrêt du Conseil d'État pour reconnaître aux villes la faculté d'organiser ces établissements.

Aujourd'hui, cela va de soi, le droit administratif a fait sur d'autres terrains des conquêtes plus retentissantes.

L'une des dernières a été précisément l'annexion au droit administratif de toute cette matière des concessions hydrauliques. Le droit administratif a pénétré dans le domaine économique et notamment dans celui de la production qui est cependant réservé aux initiatives privées.

En matière de production de force hydroélectrique il en est tout à fait ainsi. La loi de 1919 est caractérisée par une immixtion singulièrement marquée de l'administration dans l'économie. La lecture de la loi permet de remarquer dans l'article 5 une formule extrêmement probante : « Le concessionnaire d'une chute d'eau aura le droit d'exproprier s'il a obtenu un arrêt d'utilité publique. Il l'obtient si l'intérêt économique de la nation le justifie. » Voilà donc une expropriation qui a pour but, non pas l'utilité publique au sens large et vague du mot, mais l'intérêt économique : une expropriation pour cause d'intérêt national économique. C'est la première fois qu'on voit dans une loi administrative une formule aussi nette.

Depuis longtemps l'administration avait tendance à imposer son concours intéressé dans des domaines qu'elle avait jusqu'alors abandonnés entièrement à l'activité libre des particuliers ; sous l'influence croissante des idées sociales, son intervention se précisait et prenait la forme d'une doctrine.

II. — Cette pénétration de l'administration dans l'ordre économique se trouve réalisée sous deux formes différentes :

1^o La notion de service public se développe. Les services publics qui, traditionnellement, étaient confinés dans la gestion d'intérêts ne présentant pas de caractères économiques déterminés tendent, dans ces dernières années, à rendre aux particuliers, non pas seulement les services d'une administration (police, bon ordre), mais encore des services d'ordre économique. Les exemples abondent.

2^o En dehors de la création de services publics, l'administration intervient toutes les fois qu'une considération d'ordre économique national motive cette intervention. C'est ainsi que l'administration s'introduit notamment dans le domaine des usines et dans celui des forces hydrauliques.

Cette tendance à l'intervention n'a pas été sans rencontrer des oppositions sérieuses de la part du Conseil d'État et des particuliers.

Le tribunal administratif s'est montré hostile à l'intrusion de l'administration dans certains domaines que la société réserve à l'activité de l'individu. Le Conseil d'État a souvent eu l'occasion d'annuler des délibérations de conseils municipaux, relatives à des fonctions jusqu'alors réservées.

Mais aussi le Conseil d'État avait coutume de réserver les circonstances exceptionnelles. « Attendu que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, il

est interdit à ces administrations de s'immiscer dans le mouvement économique... »

La guerre a été une formidable circonstance exceptionnelle qui est venue donner à la jurisprudence du Conseil d'État une singulière illustration. De fait, pendant la guerre, le Conseil d'État n'a eu qu'à appliquer sa théorie des circonstances exceptionnelles pour laisser de plus en plus les communes et les administrations de toute espèce s'immiscer, se répandre, pour ainsi dire, sur le plan économique et gérer différents services. De fait, pendant la guerre, il y a eu, soit à la faveur des décrets qui ont été rendus à cette fin, soit spontanément sur des initiatives départementales ou municipales, une foule de services économiques de production ou de distribution qui ont été effectivement gérés par des administrations.

Après la guerre, le mouvement réalisé a été maintenu et, dans les décrets rendus en exécution de la loi du 3 août 1926, le gouvernement Poincaré a réservé, sous certaines conditions, aux communes notamment et aux départements, les possibilités de pénétrer sur le terrain économique,

III. — D'autres inquiétudes se manifestèrent de la part des industriels, cette fois, qui craignaient l'intervention de l'administration dans leurs propres affaires. Toutes les fois qu'une initiative a été prise par l'administration on a assisté à une levée de bou-

cliers contre l'obligation d'une nouvelle réglementation.

Loin de joindre nos lamentations à celles des industriels, nous devons les exhorter à accorder les conditions de leur travail à la règle nouvelle et à chercher de nouvelles raisons de vivre et de prospérer.

D'ailleurs, si l'on considère les effets normaux du régime qui voit dans les concessions de chute d'eau des travaux publics, nous pouvons constater qu'ils sont à l'avantage des industriels.

« Il n'est pas douteux que l'évolution que nous avons signalée ira en s'accroissant avec le temps. On ne peut le constater sans mélancolie en songeant à la merveilleuse floraison d'usines surgies du sol de 1898 à 1914, alors que l'industrie hydroélectrique vivait sous un régime où les difficultés rencontrées étaient la rançon d'une complète indépendance. Mais il faut se résigner à voir désormais les chutes aménagées sous le contrôle étroit de l'État, pour son compte et à son profit.

Ceci étant, nous n'hésitons pas à affirmer que la notion de la concession « contrat » est plus avantageuse pour l'industriel que celle de la concession « acte d'autorité » conditionnée par un cahier des charges.

« En effet, dans ce dernier cas, bien qu'il ne jouisse pas d'un monopole de droit, l'industriel fait figure d'un état privilégié. L'administration l'a distingué entre beaucoup d'autres riverains et lui a donné la possibilité d'accaparer à son profit une richesse sur laquelle il n'avait aucun droit, et d'en tirer partie

pendant soixante-quinze ans. Cette faveur doit se payer par des sacrifices consentis au profit de toutes les collectivités ; on s'explique alors la ruée des appétits locaux, dès qu'une usine est projetée dans une région.

« La situation est tout autre si, comme nous croyons l'avoir démontré, le demandeur en concession est un entrepreneur qui propose à l'administration d'équiper la chute pour le compte de l'État. Pour le payer, il n'y aura que les recettes provenant de la vente du courant. Comme le montant de ces recettes est limité par le tarif maintenu et la quantité d'énergie disponible, il va de soi que toute faveur consentie à un groupe de consommateurs doit obliger à vendre plus cher au public ; si le concessionnaire n'a pas cette possibilité, il risque de faire faillite et d'éloigner par son infortune les exploitants sérieux. L'abus des réserves de courant à tarifs réduits conduirait infailliblement à ce résultat, de même que toutes les charges qui accroîtraient abusivement le prix de revient de l'énergie sans augmenter le rendement de l'entreprise.

La commission extra-parlementaire voyait l'administration sous les traits d'un préposé délivrant des concessions d'énergie hydraulique derrière un guichet, à la manière des permis de chasse. A la vérité, l'administration et l'industriel se trouvent associés dans toute la force du terme en vue d'une œuvre d'intérêt social ; l'une mettant à la disposition de l'initiative privée des facilités pour acquérir la chute

et les terrains, l'autre faisant l'avance des capitaux nécessaires à leur achat et à l'édification des ouvrages. Le jour où cette réalité juridique et économique apparaîtra clairement aux yeux de tous, bien des obstacles qui retardent fâcheusement aujourd'hui l'instruction des demandes de concessions apparaîtront moins redoutables (1). »

VU : *Le Doyen,*

H. BERTHELEMY.

VU : *Le Président,*

A. MESTRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

(1) G. TOCHON, *op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

CHRISTOPHE. — *Traité des travaux publics.*

BERTHÉLEMY. — *Traité de droit administratif.*

HAURIOU. — *Précis de droit administratif.*

A. MESTRE. — Les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont-ils des travaux publics ? *Génie Civil*, 1924 et Note sous Cassation civile, 12 juillet 1922. Recueil Sirey, 1924, 1.241. Chronique. La jurisprudence et la loi du 16 octobre 1919, sur l'énergie hydraulique

M. NOEL. — La notion de travail public. Thèse, Paris, 1924.

PÉPY. — Note sous arrêts du Conseil d'État des 2 mai 1924 et 5 avril 1925. Dalloz, 3^e partie, p. 65.

PICARD. — *Traité des Eaux.*

L. ROLLAND. — L'utilisation de l'énergie hydraulique. *Revue de droit public*, 1920.

G. TOCHON. — Le rôle de l'État dans l'aménagement des chutes d'eau. *Génie Civil*, 1923.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I. — Place et importance des travaux publics dans le droit administratif.

I — Place des travaux publics dans le droit administratif	7
II — Ce que c'est qu'un travail public	8
III — Règles applicables aux travaux publics	9
IV — Évolution de la notion de travail public	10

CHAPITRE II. — Les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont-ils des travaux publics ?

I — L'évolution de la notion de travail public a permis de se demander si les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont des travaux publics	15
II — Des opinions diverses ont été émises à ce sujet .	16
III — Importance du problème	17
IV — La compétence du conseil de préfecture est stipulée pour les cas prévus dans la loi du 28 Pluviôse an VIII	18
V — Évolution des idées au sujet du caractère à donner aux travaux d'aménagement des chutes d'eau	19
VI — La loi du 16 octobre 1919	20

CHAPITRE III. — Régime légal des travaux d'aménagement des chutes d'eau avant 1919.

I — Origine et transformation du régime légal des travaux d'aménagement des chutes d'eau...	24
II — Le régime du Code civil.....	25
III — Certaines règles sont prévues qui restreignent le régime de liberté du Code civil.....	28
IV — L'usage de l'eau pour les besoins industriels va donner naissance à une réglementation plus stricte	29
V — Du régime juridique des travaux d'aménagement sous l'empire du Code civil.....	30
VI — Les travaux effectués par le concessionnaire sur les cours d'eau sont-ils des travaux publics ou des travaux privés ?.....	32

CHAPITRE IV. — Autre régime : les concessions du type Beaumont-Monteux.

I — Des réactions se produisent contre le régime de liberté du Code civil.....	40
II — Initiative du ministre des Travaux publics : M. M. Sembat, concède l'usine de Beaumont-Monteux, le 25 octobre 1914.....	41
III — Intérêt de l'initiative du ministre des Travaux publics	43

CHAPITRE V. — Les concessions du type Beaumont-Monteux sont des concessions de travaux publics.

I — Ce que c'est que le contrat de concession.....	49
II — A la base des concessions de Beaumont-Monteux, il y a un contrat.....	50
III — Les travaux doivent faire retour à l'État en fin de concession.....	51

IV — L'acte de concession prévoit en faveur du concessionnaire un mode de rémunération spécial à faire valoir sur les usagers du service public.....	52
V — Il y a régime public toutes les fois que des dispositions exorbitantes du droit commun ont été stipulées et lorsqu'un particulier est associé d'une façon extrêmement étroite au fonctionnement d'un service	53
VI — Les concessions du type Beaumont-Monteux sont bien des concessions de travaux publics.	56

CHAPITRE VI.

I — L'établissement d'un régime juridique applicable aux concessions d'énergie hydraulique s'impose et une Commission extra-parlementaire est nommée en 1917.....	59
II — La Commission préconise en dernier lieu l'assimilation de la concession de chute à la concession de mine.....	61
III — Devant la Chambre le projet de loi donne lieu à des discussions d'où ressort l'intention d'assimiler la concession de chute à la concession de mine.....	63
IV — Les ressemblances qui rapprochent la concession de chute de la concession de mine.....	69
V — Une différence essentielle sépare ces deux concessions : la concession de mine est un acte d'autorité, la concession de chute un contrat.	73
VI — Au point de vue de l'objet sur lequel les deux genres de concessions portent, il existe entre elles une différence essentielle	76
VII — L'étude comparée des concessions de mine et de chute d'eau montre les divergences qui les séparent. Conséquence.....	77

CHAPITRE VII — Arguments contre le caractère public des travaux d'aménagement de chutes d'eau.

- I — D'autres arguments ont été présentés contre l'opinion qui considère les concessions de la loi du 16 octobre 1919 comme des concessions de travaux publics 80
- II — Les concessions dont l'objet principal est une industrie privée..... 82
- III — L'attribution de compétence des articles 4 et 6 de la loi du 16 octobre 1919..... 86
- IV — L'occupation temporaire est réservée aux entreprises de plus de 10.000 kilowats..... 91

CHAPITRE VIII. — L'état de la jurisprudence relative aux travaux d'aménagement des chutes d'eau.

- I — Examen de la jurisprudence relative aux travaux d'aménagement des chutes d'eau..... 92
- II — Arrêt de la Chambre civile du 12 juillet 1922... 93
- III — Arrêt du Conseil d'État du 2 mai 1924..... 96
- IV — Arrêt du Conseil d'État du 5 avril 1928..... 97

CHAPITRE IX — Examen de la jurisprudence du Conseil d'État : Arrêt du 22 juin 1928. Arguments en faveur du caractère public des travaux d'aménagement des chutes d'eau.

- I — Arrêt du Conseil d'État du 22 juin 1928..... 101
- II — L'opinion du Doyen Hauriou sur l'arrêt du 23 juin 1928..... 106
- III — Le Conseil d'État met en cause la question de la nature juridique de la concession de chute d'eau 107

DES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES CHUTES D'EAU 147

IV — Les travaux d'aménagement des chutes d'eau sont bien des travaux publics.....	116
--	-----

V — L'arrêt commune de Monségur du 10 juin 1921 permet de considérer les travaux d'aménagement des chutes d'eau comme des travaux publics.....	120
--	-----

CHAPITRE X. — Examen de la jurisprudence du Conseil d'État telle qu'elle résulte de l'arrêt du 16 novembre 1928.

I — Conditions dans lesquelles est intervenu l'arrêt du 16 novembre 1928	129
--	-----

II — Opinion du Doyen Hauriou sur les raisons qui militent en faveur de l'assimilation de la concession de chute à la concession de travaux publics.....	132
--	-----

CHAPITRE XI.

I — Conséquences de l'arrêt du 22 juin 1928	134
---	-----

II — Intervention de l'administration dans l'ordre économique. Les résistances	136
--	-----

III — Effets de la jurisprudence qui assimile les travaux d'aménagement des chutes d'eau aux travaux publics.....	137
---	-----

